



UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO

ESCUELA DE POST GRADO



MAESTRIA EN CIENCIAS

**“CONTROL Y SUPERVISIÓN A LAS EXONERACIONES DE
PROCESOS DE SELECCIÓN PARA LA EJECUCIÓN Y
CONSULTORÍA DE OBRAS, EN LAS MUNICIPALIDADES DE
LA REGIÓN LAMBAYEQUE, BAJO LAS CAUSALES DE
SITUACIÓN DE DESABASTECIMIENTO INMINENTE Y
EMERGENCIA, DURANTE LOS AÑOS 2009-2011”**

**Tesis presentada para optar el grado académico de Maestro en
Ciencias con mención en Control y Auditoría en la Gestión
Gubernamental.**

PRESENTADA POR:

JAVIER ALFREDO CAPUÑAY SANTA MARÍA

LAMBAYEQUE, PERÚ

ENERO 2018

“CONTROL Y SUPERVISIÓN A LAS EXONERACIONES DE PROCESOS DE SELECCIÓN PARA LA EJECUCIÓN Y CONSULTORÍA DE OBRAS, EN LAS MUNICIPALIDADES DE LA REGIÓN LAMBAYEQUE, BAJO LAS CAUSALES DE SITUACIÓN DE DESABASTECIMIENTO INMINENTE Y EMERGENCIA, DURANTE LOS AÑOS 2009-2011”

Javier Alfredo Capuñay Santa María
Autor

José Humberto Becerra Santa Cruz
Asesor

Presentada a la Escuela de Postgrado de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo para optar el Grado de Maestro en Ciencias con mención en Control y Auditoría en la Gestión Gubernamental.

APROBADO POR:

M.Sc. Mariano Chucas Larrea
Presidente

M.Sc. Iris Deza Navarrete
Secretaria

M.Sc. María Aquino Cavero
Vocal

MARZO, 2018

DEDICATORIA

A mis padres:

Florencio y

Petronila

A mi esposa e hija:

Doris López Arboleda y

Any Paola

AGRADECIMIENTOS

Al asesor Dr. José Humberto Becerra Santa Cruz por su apoyo y orientación para el desarrollo y culminación de la presente tesis.

A la Contraloría General de la República que me ha permitido conocer la realidad existente en las municipalidades de la región Lambayeque, y con ello desarrollar la presente tesis.

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| Índice general..... | v |
| Índice de tablas..... | viii |
| Índice de anexos..... | ix |
| Resumen y palabras clave | x |
| Abstract and keywords..... | xi |
| Introducción..... | 1 |
| Capítulo I: Análisis del objeto de estudio..... | 8 |
| 1.1 Ubicación..... | 8 |
| 1.2 Surgimiento del problema..... | 8 |
| 1.3 Características y manifestación del problema..... | 9 |
| 1.3.1 Contrataciones exoneradas en situación de emergencia..... | 9 |
| 1.3.2 Contrataciones exoneradas en situación de desabastecimiento ... | 11 |
| 1.3.3 Contrataciones exoneradas en países de Latinoamérica..... | 15 |
| 1.4 Metodología de la investigación desarrollada..... | 18 |
| 1.4.1 Diseño de contrastación de hipótesis..... | 18 |
| 1.4.2 Población y muestra..... | 19 |
| 1.4.3 Fuentes y técnicas (formas) de recolección de información..... | 19 |
| Capítulo II: Marco normativo..... | 20 |
| 2.1 Marco regulatorio de las contrataciones públicas..... | 20 |
| 2.2 Marco regulatorio de las contrataciones públicas para la adquisición de bienes, servicios y obras..... | 23 |
| 2.3 Regulación de la contratación de consultoría y ejecución de obras mediante proceso de selección..... | 26 |
| 2.4 Contratación de ejecución y consultoría de obras exonerado de proceso de selección..... | 27 |
| 2.4.1 Regulación de las contrataciones por situación de emergencia..... | 30 |
| 2.4.2 Regulación de las contrataciones exoneradas bajo la causal de | |

| | |
|---|------------|
| situación de desabastecimiento..... | 31 |
| Capítulo III: Análisis y discusión de resultados | 33 |
| 3.1 Contrataciones exoneradas por la causal de situación de desabastecimiento..... | 33 |
| 3.1.1 Consideraciones expuestas por la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo para declarar la situación de desabastecimiento..... | 34 |
| 3.1.2 Análisis de las exoneraciones aprobadas por situación de desabastecimiento..... | 35 |
| 3.2 Contrataciones exoneradas por la causal de situación de emergencia..... | 39 |
| 3.2.1 Consideraciones expuestas por las municipalidades para declarar la situación de emergencia..... | 43 |
| 3.2.2 Análisis de las exoneraciones aprobadas por situación de emergencia..... | 80 |
| 3.3 Proveedores contratados directamente producto de las exoneraciones llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque..... | 97 |
| 3.3.1 Proveedores contratados para ejecución de obras..... | 97 |
| 3.3.2 Proveedores contratados para consultorías de obra..... | 100 |
| 3.4 Supervisión realizada por el OSCE a las contrataciones exoneradas. | 104 |
| 3.4.1 Procesos exonerados por situación de desabastecimiento inminente..... | 104 |
| 3.4.2 Procesos exonerados por situación de emergencia..... | 106 |
| 3.5 Control ejercido por la Contraloría General de la República a las contrataciones exoneradas..... | 117 |
| 3.5.1 Control preventivo..... | 118 |
| 3.5.2 Control posterior..... | 123 |
| 3.6 Estado situacional de las obras..... | 129 |
| 3.7 Propuesta..... | 131 |
| Conclusiones..... | 136 |

| | |
|--|------------|
| Recomendaciones..... | 138 |
| Bibliografía y referencias bibliográficas | 139 |
| Anexos | |

ÍNDICE DE TABLAS

- I.1 Presupuesto destinado por las municipalidades de la región Lambayeque para la contratación de ejecución y consultoría de obras, mediante procesos exonerados, durante los años 2009, 2010 y 2011.
- 3.1 Contrataciones exoneradas por desabastecimiento inminente.
- 3.2 Análisis de la situación de desabastecimiento inminente aprobada por la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo.
- 3.3 Contrataciones exoneradas por situaciones de emergencia.
- 3.4 Análisis de las situaciones de emergencia aprobadas por la Municipalidad Distrital de Zaña.
- 3.5 Análisis de las situaciones de emergencia aprobadas por la Municipalidad Distrital de Pátapo.
- 3.6 Análisis de las situaciones de emergencia aprobadas por la Municipalidad Distrital de Picsi.
- 3.7 Análisis de las situaciones de emergencia aprobadas por la Municipalidad Distrital de Santa Rosa.
- 3.8 Análisis de las situaciones de emergencia aprobadas por la Municipalidad Distrital de Pucalá.
- 3.9 Análisis de la situación de emergencia aprobada por la Municipalidad Distrital de Pacora.
- 3.10 Análisis de la situación de emergencia aprobada por la Municipalidad Distrital de San José.
- 3.11 Proveedores contratados para la ejecución de obras.
- 3.12 Proveedores contratados para la consultoría de obras.
- 3.13 Estado situacional de las obras.

ÍNDICE DE ANEXOS

- 1 Proyecto de investigación
- 2 Instrumento de recojo de información.
- 3 Oficio N° E-084-2009/DSF/SSUP de 19 de mayo de 2009.
- 4 Oficio N° E-025-2009/DSFE/SDS de 31 de marzo de 2009.
- 5 Oficio N° E-035-2010/DSF-SPG de 15 de julio de 2010.
- 6 Oficio N° E-44-2010/DSF-SPG de 27 de julio de 2010.
- 7 Oficio N° E-070-2011/DSF-SPG de 25 de abril de 2011.
- 8 Oficio N° E-153-2011/DSF-SPG de 11 de julio de 2011.
- 9 Oficio N° E-159-2011/DSF-SPG de 12 de julio de 2011.
- 10 Oficio N° E-176-2011/DSF-SPG de 26 de julio de 2011
- 11 Oficio n.° 00477-2010-CG/COT de 16 de junio de 2010.
- 12 Oficio N° 01086-2011-CG/COT de 27 de diciembre de 2011.
- 13 Oficio N° 622-2011-CG/COT de 2 de setiembre de 2011.
- 14 Oficio N° 637-2011-CG/COT de 2 de setiembre de 2011.
- 15 Síntesis Gerencial del Informe N° 121-2013-CG/CRN-EE de 11 de abril de 2013.
- 16 Síntesis Gerencial del Informe N° 833-2013-CG/CRN-EE de 26 de diciembre de 2013
- 17 Síntesis Gerencial del Informe N° 562-2011-CG/COT-EE de 23 de noviembre de 2011.
- 18 Síntesis Gerencial del Informe N° 683-2014-CG/CRN-EE de 29 de agosto de 2014.
- 19 Reporte INFOBRAS de la Contraloría General de la República, obra Pisci.
(https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/wfm_obras_mostrar_1.aspx?ID=Tjghj)
- 20 Impresión de la nota periodística del Semanario El Fiscal de 13 de agosto de 2014.
- 21 Informe N° 170-2015 de la Defensoría del Pueblo.
- 22 Reportes INFOBRAS de la Contraloría General de la República, obra Pisci
(https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/wfm_obras_mostrar_1.aspx?ID=Ugjlf)

RESUMEN

El presente trabajo de investigación analiza la problemática encontrada en las exoneraciones llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque, por más de 240 millones de soles, para contratar de forma directa a proveedores que se encargarían de la ejecución y consultoría de obras.

El estudio se enfocó en analizar las causas que conllevaron a que dichas exoneraciones se lleven a cabo, el cumplimiento del marco normativo, el logro de los fines previstos y los efectos generados, habiéndose seleccionado 8 municipalidades de las 38 existentes en la región Lambayeque. Se recogió información de las municipalidades seleccionadas en la muestra, de organismos y funcionarios públicos.

Se determinó que las contrataciones exoneradas fueron realizadas invocando situaciones de emergencia y desabastecimiento inminente, las cuales no se ajustaron a las exigencias y/o limitaciones normativas establecidas, asimismo dichas contrataciones no atendieron y/o contrarrestaron de manera inmediata la situación de emergencia y/o desabastecimiento aludida, conllevando únicamente a individualizar al proveedor que prestaría el servicio o ejecutaría la obra.

De otro lado, algunas de estas contrataciones fueron materia de supervisión y control por parte del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado y de la Contraloría General de la República, sin embargo la labor ejercida por dichos organismos resultó ser inoportuna, y no permitió una acción directa y efectiva, ya que los contratos de obras y servicios se encontraban en curso. Asimismo, muchas de las millonarias obras contratadas por esta modalidad quedaron inconclusas y/o abandonadas.

PALABRAS CLAVE: Emergencia, desabastecimiento inminente, exoneración, control, supervisión, obra, consultoría de obra.

ABSTRACT

This research analyzes the problems encountered in the exonerations carried out by the municipalities of the Lambayeque region, for more than 240 million soles, in order to directly hire suppliers who would be responsible for the execution and consultancy of works.

The study focused on analyzing the causes that led to such exemptions being carried out, compliance with the regulatory framework, achievement of the intended purposes and the effects generated, with the selection of 8 municipalities out of the 38 existing in the Lambayeque region. Information was collected from the municipalities selected in the sample, from agencies and public officials.

It was determined that the exonerated contracts were carried out invoking emergency situations and imminent shortages, which did not comply with the established normative requirements and / or limitations, and these contractions did not immediately attend to and / or counteracted the emergency situation and / or mentioned supply, implying only to individualize the supplier that would render the service or execute the work.

On the other hand, some of these contracts were supervised and controlled by the Supervisory Agency for State Procurement and the Office of the Comptroller General of the Republic. However, the work performed by these agencies proved to be inopportune and did not allow an action direct and effective, since the contracts of works and services were in course. Also, many of the millionaire works contracted by this modality were left unfinished and / or abandoned.

KEYWORDS: Emergency, imminent shortage, exoneration, control, supervision, work, construction consultant.

INTRODUCCIÓN

En la contratación pública, la regla general es la obligatoriedad que tienen las entidades de contratar bajo los procesos de libre competencia y competencia.

Sobre esto, el CONSUCODE (ahora OSCE¹) y USAID², refieren que esta obligación deriva, para las autoridades, no sólo de los deberes de actuar con transparencia, eficacia, impersonalidad y moralidad de la gestión pública, sino también del respeto a las reglas de libre competencia y trato igualitario que merecen todos los proveedores de un bien, servicio, u obra para tentar ser adjudicatarios del Estado.

En tal sentido, para los ministerios, regiones, municipalidades resulta un deber seguir los procedimientos de libre competencia (licitación o concurso público) para seleccionar a sus proveedores, cuando así corresponda por su monto o naturaleza de la prestación a obtener. Para ello, la Ley de Contrataciones y su reglamento establece los tipos de contratos para los cuales resulta exigible seguir la modalidad de licitación, concurso u otro y, complementariamente, la Ley Anual de Presupuesto Público fija los montos económicos o rangos a tener en cuenta para cada una de estas modalidades.

Teniendo como regla fundamental, la obligación de seguir los procesos de libre competencia, el legislador no deja de reconocer y calificar determinadas circunstancias externas o internas a las entidades públicas, que justifican una dispensa a esta obligación, y permiten –cuando aparecen comprobadamente estas causales previstas legislativamente- optar por un procedimiento de elección directa, inmediata y cerrada, según los criterios de la autoridad competente.

En este caso estamos frente a determinados supuestos de hecho legalmente previstos en el ordenamiento nacional, en los que se atribuye a todas las dependencias públicas la facultad de tramitar una adquisición o contratación mediante una compra directa, pese a que –considerando su valor referencial y el objeto del contrato en curso– correspondería conducirse mediante un procedimiento de selección de competencia abierta. En este

¹ OSCE: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.

² Material de Enseñanza de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Exoneraciones, páginas 4 y 5. Elaborado en el marco del Proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales, por el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

sentido, el legislador pondera favorablemente el valor eficiencia en las adquisiciones estatales, en vez del mantenimiento del procedimiento regular que atiende a los valores de libre competencia y/o trato igualitario a los potenciales postores.

Los gobiernos locales de la región Lambayeque recibieron, durante los años 2009, 2010 y 2011, transferencias del gobierno central (a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Educación, entre otros) para ejecutar diversos proyectos de inversión pública (PIP) en su localidad, a fin de mejorar los servicios de agua, desagüe, salud y educación.

La ejecución de estos proyectos de inversión pública estuvo a cargo de las municipalidades distritales como unidades ejecutoras, quienes contrataron directamente, sin mediar proceso de selección, a diversas empresas privadas, encargándole la ejecución de los mismos.

Las causales, bajo las cuales los gobiernos locales distritales, exoneraron de proceso de selección dichas contrataciones, fueron las de “situación de emergencia” y “situación de desabastecimiento”; contenidas en la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada con Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento, aprobado con Decreto Supremo N° 184-2008-EF (vigentes durante el periodo en que se llevaron a cabo tales contrataciones); las cuales fueron aprobadas por el Concejo Municipal, previo informe técnico-legal emitidos por las áreas de la entidad; formalidad establecida en la citada normativa.

Revisada la información publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE (www2.seace.gob.pe), se tiene que las municipalidades distritales de la región Lambayeque, exoneraron de proceso de selección la contratación de la ejecución y consultoría³ de obras, durante los años 2009, 2010 y 2011, por más de 242 millones de soles, muchos de los cuales vienen siendo materia de denuncia por parte de la sociedad civil y ciudadanía en general, según se resume a continuación:

³ Consultoría de obras: elaboración de expedientes técnicos y supervisión de obras.

Tabla N° I.1
Presupuesto destinado por las municipalidades de la región Lambayeque para la contratación de ejecución y consultoría de obras, mediante procesos exonerados, durante los años 2009, 2010 y 2011.

| AÑO | TIPO MUNICIPALIDAD | NOMBRE MUNICIPALIDAD | N° PROC. | DETALLE OBJETO | CAUSAL | TIPO OBRA | MONTO ADJUDICADO S/. |
|------|--------------------|--------------------------|----------|--|--------------------------------------|-----------------|----------------------|
| 2009 | DISTRITAL | CAYALTÍ | 001-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | DESABASTECIM. INMINENTE | SANEAMIENTO | 501,148.63 |
| | | Total CAYALTÍ | | | | | 501,148.63 |
| 2009 | DISTRITAL | CHONGOYAPE | 002-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 75,124.46 |
| 2009 | DISTRITAL | CHONGOYAPE | 003-2009 | EJECUCIÓN OBRAS | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 501,686.30 |
| | | Total CHONGOYAPE | | | | | 1,576,810.76 |
| 2010 | DISTRITAL | ETEN CIUDAD | 001-2010 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | CENTRO DE SALUD | 71,974.12 |
| 2010 | DISTRITAL | ETEN CIUDAD | 002-2010 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | CENTRO DE SALUD | 1,889,289.14 |
| | | Total ETEN CIUDAD | | | | | 1,961,263.26 |
| 2009 | PROVINCIAL | FERREÑAFE | 001-2009 | ELABORACIÓN DE EXPEDIENTE TÉCNICO | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 254,016.00 |
| 2009 | PROVINCIAL | FERREÑAFE | 002-2009 | ELABORACIÓN DE EXPEDIENTE TÉCNICO | EMERGENCIA | CARRETERAS | 108,000.00 |
| | | Total FERREÑAFE | | | | | 362,016.00 |
| 2011 | DISTRITAL | LA VICTORIA | 001-2011 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA/DESABASTECIMIENTO | SANEAMIENTO | 10,053,980.00 |
| | | Total LA VICTORIA | | | | | 10,053,980.00 |
| 2009 | DISTRITAL | MOCHUMÍ | 001-2009 | EJECUCIÓN OBRA | DESABASTECIM. INMINENTE | SANEAMIENTO | 9,110,290.26 |
| 2009 | DISTRITAL | MOCHUMÍ | 002-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | DESABASTECIM. INMINENTE | SANEAMIENTO | 410,000.00 |
| | | Total MOCHUMÍ | | | | | 9,520,290.26 |
| 2009 | DISTRITAL | MÓRROPE | 001-2009 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 8,902,525.87 |
| 2009 | DISTRITAL | MÓRROPE | 002-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 313,505.00 |
| | | Total MÓRROPE | | | | | 9,216,030.87 |
| 2010 | DISTRITAL | OYOTÚN | 001-2010 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 349,533.00 |
| | | Total OYOTÚN | | | | | 349,533.00 |
| 2011 | DISTRITAL | PACORA | 001-2011 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 9,571,129.54 |
| 2011 | DISTRITAL | PACORA | 002-2011 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 526,412.12 |
| | | Total PACORA | | | | | 10,097,541.66 |
| 2009 | DISTRITAL | PATAPO | 002-2009 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 6,043,601.37 |
| 2009 | DISTRITAL | PATAPO | 003-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 200,626.00 |
| 2010 | DISTRITAL | PATAPO | 001-2010 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 2,143,439.55 |
| 2010 | DISTRITAL | PATAPO | 003-2010 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 3,393,576.00 |
| 2010 | DISTRITAL | PATAPO | 002-2010 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 96,693.45 |
| 2010 | DISTRITAL | PATAPO | 004-2010 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 154,259.70 |
| | | Total PATAPO | | | | | 12,032,196.07 |
| 2011 | DISTRITAL | PICSI | 001-2011 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 3,098,910.93 |
| 2011 | DISTRITAL | PICSI | 002-2011 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 17,216,071.90 |
| 2011 | DISTRITAL | PICSI | 003-2011 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 2009816,298.97 |
| | | Total PICSI | | | | | 21,131,281.80 |
| 2009 | DISTRITAL | PÍTIPO | 001-2009 | ELABORACIÓN DE EXPEDIENTE TÉCNICO | EMERGENCIA Y DESABASTECIM. INMINENTE | INF. EDUCATIVA | 65,837.00 |
| 2009 | DISTRITAL | PÍTIPO | 002-2009 | ELABORACIÓN DE EXPEDIENTE TÉCNICO Y EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA Y DESABASTECIM. INMINENTE | INF. EDUCATIVA | 2,310,209.00 |
| 2009 | DISTRITAL | PÍTIPO | 003-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA Y DESABASTECIM. INMINENTE | INF. EDUCATIVA | 109,729.00 |

| AÑO | TIPO MUNICIPALIDAD | NOMBRE MUNICIPALIDAD | Nº PROC. | DETALLE OBJETO | CAUSAL | TIPO OBRA | MONTO ADJUDICADO S/. |
|------|--------------------|---------------------------|----------|---|-------------------------|----------------|-----------------------|
| | | Total PÍTIPO | | | | | 2,485,775.00 |
| 2009 | DISTRITAL | PUCALÁ | 001-2009 | ELABORACIÓN DE EXPEDIENTE TÉCNICO | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 323,485.00 |
| 2011 | DISTRITAL | PUCALÁ | 001-2011 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 20,237,620.76 |
| 2011 | DISTRITAL | PUCALÁ | 002-2011 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 915,592.24 |
| | | Total PUCALÁ | | | | | 21,476,698.00 |
| 2009 | DISTRITAL | PUEBLO NUEVO | 001-2009 | EJECUCIÓN OBRA | DESABASTECIM. INMINENTE | SANEAMIENTO | 32,939,915.69 |
| 2009 | DISTRITAL | PUEBLO NUEVO | 002-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | DESABASTECIM. INMINENTE | SANEAMIENTO | 1,760,041.00 |
| | | Total PUEBLO NUEVO | | | | | 34,699,956.69 |
| 2009 | DISTRITAL | SAN JOSÉ | 003-2009 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 21,450,000.00 |
| 2009 | DISTRITAL | SAN JOSÉ | 002-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 1,500,000.00 |
| | | Total SAN JOSÉ | | | | | 22,950,000.00 |
| 2009 | DISTRITAL | SANTA ROSA | 001-2009 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 1,380,401.00 |
| 2009 | DISTRITAL | SANTA ROSA | 002-2009 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 18,814,857.09 |
| 2009 | DISTRITAL | SANTA ROSA | 003-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 903,314.97 |
| | | Total SANTA ROSA | | | | | 21,098,573.06 |
| 2009 | DISTRITAL | ZAÑA | 001-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 32,633.42 |
| 2009 | DISTRITAL | ZAÑA | 002-2009 | ELABORACIÓN DE EXPEDIENTE TÉCNICO | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 1,728,000.00 |
| 2009 | DISTRITAL | ZAÑA | 009-2009 | SUPERVISIÓN DE LA ELABORACIÓN DE EXPEDIENTE TÉCNICO | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 72,000.00 |
| 2009 | DISTRITAL | ZAÑA | 006-2009 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 1,044,932.00 |
| 2009 | DISTRITAL | ZAÑA | 005-2009 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 4,657,029.00 |
| 2009 | DISTRITAL | ZAÑA | 003-2009 | ELABORACIÓN DE EXPEDIENTE TÉCNICO | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 131,243.00 |
| 2009 | DISTRITAL | ZAÑA | 004-2009 | ELABORACIÓN DE EXPEDIENTE TÉCNICO | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 30,221.00 |
| 2009 | DISTRITAL | ZAÑA | 007-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 218,737.00 |
| 2009 | DISTRITAL | ZAÑA | 008-2009 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 50,366.00 |
| 2010 | DISTRITAL | ZAÑA | 001-2010 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 46,878,758.65 |
| 2010 | DISTRITAL | ZAÑA | 003-2010 | EJECUCIÓN OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 5,732,943.00 |
| 2010 | DISTRITAL | ZAÑA | 002-2010 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | SANEAMIENTO | 1,945,900.00 |
| 2010 | DISTRITAL | ZAÑA | 004-2010 | SUPERVISIÓN DE OBRA | EMERGENCIA | INF. EDUCATIVA | 262,747.00 |
| | | Total ZAÑA | | | | | 62,785,510.07 |
| | | Total general | | | | | 242,298,605.13 |

Fuente: Portal web del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (www2.seace.gob.pe).

Del cuadro precedente se aprecia que diecisiete (17) municipalidades de la Región Lambayeque , durante los años 2009, 2010 y 2011 exoneraron de proceso de selección la contratación de ejecución y consultorías de obras, para la ejecución de proyectos de saneamiento, infraestructura educativa, centros de salud y carreteras, por la suma de S/. 242 298 605,13.

Asimismo, se aprecia que fue la Municipalidad Distrital de Zaña la cual destinó el mayor monto por un total de S/. 62 785 510,07 (25,91%), seguida de la Municipalidad

Distrital de Pueblo Nuevo, por S/. 34 699 956,69 (14,32%), luego la Municipalidad Distrital de San José por S/. 22 950 000,00 (9,47%), le sigue la Municipalidad Distrital de Pucalá con S/. 21 476 698,00 (8,86%), luego la Municipalidad Distrital de Picsi con S/. 21 131 281,80 (8,72%), la Municipalidad Distrital de Santa Rosa con S/. 21 098 573,06 (8,71%), y luego las demás.

Al respecto, si bien la normativa de contrataciones públicas contempla la posibilidad de que las entidades puedan exonerar de proceso de selección ciertas contrataciones, que cumplan con las exigencias establecidas en la propia ley y reglamento, la gran mayoría de los procesos exonerados llevados a cabo por los gobiernos locales de la región Lambayeque para la contratación de ejecución y consultoría de obras, no la han cumplido; según lo advertido por el propio Organismo Supervisor de las Contrataciones (OSCE) y la Contraloría General de la República (CGR) en las diversas acciones de supervisión y de control, realizadas a los referidos procesos.

Tales incumplimientos, señalados por los organismos supervisor y de control, están centrados en que las causales invocadas por las entidades para aparentar, situaciones de desabastecimiento inminente y emergencia no se ajustaron a lo exigido por la normativa de contrataciones, no obstante llevaron a cabo la contratación exonerada, a través de la invitación a un único proveedor, transgrediendo los principios de libre competencia y concurrencia, además, de transgredir requisitos de forma, tales como, la publicación en el diario oficial “El Peruano” y en el portal web del SEACE, la comunicación a la Contraloría General de la República, entre otros.

En tal sentido el problema que se abordó en la presente tesis es determinar ¿Cómo fueron controlados y supervisados los procesos de exoneración para la ejecución y consultoría de obras bajo las causales de desabastecimiento inminente y emergencia, llevados a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque durante los años 2009 al 2011?

Teniendo como objetivo central de la presente tesis, proponer alternativas de control y supervisión a las exoneraciones de procesos de selección, fundamentado en la problemática existente en las contrataciones exoneradas llevadas a cabo,

principalmente, por las municipalidades de la región Lambayeque para la contratación de la ejecución y consultoría de obras; con el fin de coadyuvar al uso eficaz, eficiente y económico de los recursos públicos.

En relación a ello, se plantean como objetivos específicos: a) Determinar si los gobiernos locales cumplieron con las exigencias formales y sustanciales establecidas en la normativa vigente, al momento de aprobar las exoneraciones; b) Determinar si la normativa de contrataciones vigente sobre exoneraciones de procesos de selección, es suficientemente clara que no conlleve a interpretaciones distintas y permita una adecuada aplicación; c) Analizar las principales diferencias de la normativa nacional con la normativa internacional, sobre exoneraciones de procesos de selección y determinar aquel que se adecuaría a nuestro medio y; d) Determinar si los órganos encargados de la supervisión y control (Organismo Supervisor de las Contrataciones y la Contraloría General de la República), vienen efectuando de manera oportuna el control a los procesos exonerados llevados a cabo por las entidades públicas.

El presente estudio se basó principalmente en el análisis de las exoneraciones de proceso de selección llevadas a cabo por las municipalidades distritales de la región Lambayeque (de las que se obtuvo información primaria) para la ejecución de proyectos de inversión pública (obras) bajo las causales de situación de desabastecimiento inminente y emergencia, durante los años 2009 al 2011, el cual tendrá impacto a nivel nacional.

La hipótesis planteada en este trabajo de investigación es: “La propuesta de alternativas de control y supervisión para mejorar la regulación de las exoneraciones de procesos de selección, permitirá a las municipalidades distritales de la región Lambayeque, y en general, a cualquier entidad pública, tener un marco legal objetivo y preciso que les permita enmarcar adecuadamente sus contrataciones de ejecución y consultoría de obras”.

Igualmente, las variables que han sido materia de estudio son: el marco normativo sobre exoneraciones de procesos de selección bajo las causales de desabastecimiento

inminente y emergencia (variable independiente); y los procesos exonerados llevados a cabo por las entidades públicas bajo dichas causales (variable dependiente).

La presente tesis consta de 3 capítulos, el capítulo 1 está referido a exponer el análisis del objeto de estudio; en el capítulo 2 se aborda el marco normativo que regula las contrataciones que realizan las entidades del Estado Peruano. En el capítulo 3, se analiza y discute los resultados, desarrollando las situaciones específicas de contrataciones exoneradas tomando como muestra ciertas municipalidades de las provincias de Chiclayo, Ferreñafe y Lambayeque, planteando la propuesta como resultado de la investigación realizada. Finalmente se exponen las conclusiones y recomendaciones. Los anexos ayudan a complementar la información sobre aspectos específicos que requieren mayor explicación a lo largo de la tesis.

CAPÍTULO I

ANÁLISIS DEL OBJETO DE ESTUDIO

1.1 Ubicación

El presente estudio se ha realizado en la región Lambayeque – Perú e involucra a distintas municipalidades de dicha región seleccionadas en la muestra, de las cuales se obtuvo la información.

1.2 Surgimiento del problema

Revisada la información publicada en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE (www2.seace.gob.pe), se evidenció que las municipalidades distritales de la región Lambayeque, exoneraron de proceso de selección la contratación de la ejecución y consultoría⁴ de obras, durante los años 2009, 2010 y 2011, por más de 242 millones de soles, muchos de los cuales han sido materia de denuncia por parte de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.

Las causales, bajo las cuales los gobiernos locales exoneraron de proceso de selección dichas contrataciones, fueron las de “situación de emergencia” y “situación de desabastecimiento”; contenidas en la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada con Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento, aprobado con Decreto Supremo N° 184-2008-EF (vigentes durante el periodo en que se llevaron a cabo tales contrataciones); las cuales fueron aprobadas por el Concejo Municipal, previo informe técnico-legal emitidos por las áreas de la entidad; formalidad establecida en la citada normativa, procedimientos que han sido cuestionados por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y por la Contraloría General de la República.

⁴ Consultoría de obras: elaboración de expedientes técnicos y supervisión de obras.

1.3 Características y manifestación del problema

1.3.1 Contrataciones exoneradas en situación de emergencia

Las entidades públicas están autorizadas a contratar directamente, cuando se encuentren frente a acontecimientos catastróficos o de acontecimientos que afecten la defensa o seguridad nacional, o ante situaciones que supongan el grave peligro de que alguno de los supuestos anteriores ocurra.

Los acontecimientos catastróficos son aquellos de carácter extraordinario, ocasionados por la naturaleza o por la acción u omisión del obrar humano, que generan daños afectando a una determinada comunidad. Las situaciones que afectan la defensa o seguridad nacional están dirigidas a enfrentar agresiones de orden interno o externo que menoscabe la consecución de los fines del Estado. Las situaciones que supongan grave peligro son aquellas en las que exista la posibilidad debidamente comprobada de que cualquiera de los acontecimientos o situaciones anteriores ocurra de manera inminente.

La situación de emergencia no es lo mismo que el estado de emergencia que prevé el artículo 137.1 de la Constitución Política del Estado, aun cuando posean características similares y, eventualmente puedan ser respuestas estatales a la misma situación de hecho. Por un lado, mientras que la declaración de estado de emergencia es una decisión del Estado de carácter nacional que busca restablecer el orden y la normalidad, la situación de emergencia es una decisión de la entidad que intenta exclusivamente proteger la continuidad de operaciones y/o servicios.

a. Fundamento

La situación de emergencia debe entenderse como un hecho de excepción que determina una acción rápida de contratación como medida temporal. Debe contratarse sólo lo necesario para remediar los desastres o demás hechos producidos que tengan el carácter de emergencia, así como para satisfacer las necesidades sobrevinientes; después de lo cual, las

contrataciones que constituyen el resto de la actividad necesaria para completar el objetivo de reconstrucción o seguridad, deberán ser convocadas a través de los procesos de selección que correspondan.

b. Condiciones para la aplicación de esta causal⁵

b.1 Una situación fáctica contingente: acontecimientos catastróficos, acontecimientos que afecten la defensa o seguridad nacional, o situaciones que supongan el grave peligro de que alguno de los supuestos anteriores ocurra.

Para la operatividad de ésta causal debe de existir un suceso negativo de gravitación colectiva calificable como calamidad pública o de anormalidad social. Taxativamente, la norma ha precalificado como tales tres supuestos diferentes:

- Catástrofes públicas de gravitación colectiva (por ejemplo, sequías, incendios, inundaciones, sismos, heladas, etc.).
- Necesidades de defensa nacional (por ejemplo, guerra exterior o interior).
- Situaciones de grave peligro (por ejemplo, epidemia, plagas, rotura de una represa que abastece a la ciudad, quiebra de un puente esencial para el transporte colectivo, etc.).

La autoridad a partir de esta situación fáctica valora los siguientes aspectos a fin de decidir la exoneración: la generalidad de su impacto, sus consecuencias, su proyección de desenvolvimiento inmediato, su naturaleza, las proporciones, etc. A partir de estos elementos podemos establecer que no justificarían una dispensa de licitación, si por ejemplo, la emergencia alcanza sólo a una persona,

⁵ Extraído del Material de Enseñanza de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Exoneraciones, página 24. Elaborado en el marco del Proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales, por el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

si el desenvolvimiento inmediato indica que el fenómeno está extinguiéndose, si no tiene consecuencias sobre la colectividad, etc.

b.2 Competencia institucional para actuar en contra de la emergencia.

La existencia de un evento catastrófico, de situaciones de grave peligro, o de necesidad de la defensa nacional, no habilitan la exoneración a todas las entidades públicas, ni siquiera a las que se encuentran en el ámbito geográfico de la emergencia. En estos casos, se encuentran aptas para poder exonerarse para atender la emergencia, aquellas que por competencia legal tengan el deber de actuar para afrontar el o los acontecimientos causales.

1.3.2 Contrataciones exoneradas en situación de desabastecimiento.

Las entidades públicas están autorizadas a dispensarse del procedimiento de concurrencia abierta, cuando se encuentren ante la ausencia de determinado bien, servicio u obra que compromete la continuidad de las funciones, servicios, actividades u operaciones productivas a su cargo.

a. Fundamento

En este supuesto, acontece que la Administración se encuentra en un dilema, que explica suficientemente la existencia de la causal: o prescindir –por razón del tiempo estimado que le demoraría la adquisición- de la exigencia de licitación o concurso públicos procediendo a la adquisición inmediata de aquel bien, servicio u obra que comprometa la continuidad de su servicio o actividad; o, por otro lado, admitir el compromiso a sus funciones, servicios, actividades u operaciones productivas, hasta que pueda seleccionar un postor que le brinde esa provisión, al final del proceso de selección que corresponda. Ante esta controversia de principios, la legislación opta por flexibilizar la regla de la libre

conurrencia y la igualdad de postores, a favor de la eficacia del accionar de la Administración.

b. Condiciones para la aplicación de esta causal⁶

Para que una entidad se acoja a esta causal deben concurrir las siguientes condiciones:

b.1 Ausencia concreta de bienes, servicios u obras necesarias.

El primer elemento para la aplicación de esta causal, es que se encuentre frente a la ausencia del bien, servicio u obra a su cargo. No se trata de tener que satisfacer alguna nueva o diferida demanda de la sociedad, pues esto es cotidiano en el quehacer de las entidades públicas, sino que la entidad vea como inminente un entorpecimiento a la prestación de sus servicios esenciales o actividades productivas que le son consustanciales, por la ausencia concreta de determinados bienes, servicios u obras. Por ejemplo, la ausencia de un repuesto esencial para el funcionamiento de una máquina en una empresa de saneamiento.

Esta misma exigencia permite esclarecer que se debe tratar de una urgencia concreta e inminente, y no probable o remota.

Por el factor de concreción, la urgencia debe ser cierta, determinada, y real y no meramente especulativa o probable. Por ejemplo, aplicar esta causal, si se trata simplemente de anticiparse a la futura salida de funcionamiento de una maquinaria.

Por el factor de inminente, la urgencia debe ser de ineludible acaecimiento en el futuro inmediato, excluyendo lo meramente

⁶ Extraído del Material de Enseñanza de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Exoneraciones, páginas 27, 28 y 29. Elaborado en el marco del Proyecto Transparencia en las Adquisiciones Estatales, por el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

remoto o aproximativo en el futuro, y, por ende, debe ser de tal naturaleza que no pueda satisfacerse en tiempo oportuno más que por vía de la contratación directa.

En caso contrario, si fuera un desabastecimiento probable, proyectado, es deber legal, seguir los procedimientos de libre concurrencia que corresponda según el monto y su naturaleza.

b.2 La ausencia del bien, servicio u obra debe ser extraordinaria e imprevisible.

El segundo factor es que la ausencia del bien, servicio u obra debe estar fuera del orden natural o común de las cosas.

Es clave la imprevisibilidad de la carencia del bien, servicio u obra, puesto que si era previsible la ausencia de la obra, el servicio o el bien, y las autoridades se descuidaron o conscientemente no hicieron el proceso a tiempo, o lo propician, no se configura el supuesto de la norma. Aquí nuestra normativa parece afiliarse a la tendencia subjetiva de la urgencia, por la que no sólo es necesaria objetivamente una ausencia extraordinaria de un bien, servicio u obra que afecte el servicio esencial de la entidad, sino que además la entidad no debe haber llegado a esta situación por la falta de previsión de las autoridades. Sin embargo, como veremos posteriormente, la Ley admite la procedencia de la causal, aun cuando se haya llegado a ella por conducta de los funcionarios responsables de la entidad.

Por ejemplo, si la adquisición estuviera consignada en el Plan de Adquisiciones aprobado, mal podría luego afirmar la entidad que se trata de una adquisición imprevisible.

b.3 Que el efecto razonable de la ausencia sea comprometer directa y de modo inminente la continuidad de los cometidos esenciales de la entidad.

Conforme al fundamento de esta causal de exoneración, el efecto que la ausencia del bien, servicio u obra sobre la gestión institucional es determinante para la justificación de la medida. Se trata del razonable riesgo de comprometer en forma directa e inminente la continuidad de las funciones, servicios esenciales, actividades u operaciones productivas que la Entidad tiene a su cargo. La necesidad pública invocada debe ser actual, presente e improrrogable, y de tal naturaleza que no pueda satisfacerse en tiempo oportuno por los medios ordinarios.

En ese mismo sentido, el efecto de la ausencia debe ser suficiente para comprometer directamente los servicios esenciales u operaciones productivas de la entidad que ya viene prestando la entidad. No basta que exista la necesidad de un bien, servicio o una obra para emprender un nuevo servicio, si no que su obtención inmediata sea necesaria para la continuidad de la prestación de servicios esenciales, las actividades institucionales, las operaciones productivas, y, en general, las funciones asignadas a la entidad. Por ende, no procede la causal para adquirir o contratar bienes, servicios, u obras suntuarias, complementarios o meramente administrativos.

Por ejemplo, no será posible acogerse a la causal de desabastecimiento inminente para adquirir bienes, servicios y obras sobre aspectos complementarios de la entidad (por ejemplo, contratación de asesores, etc.), sobre servicios internos de la administración (por ejemplo, compra de bienes de limpieza, útiles de escritorio, etc.), o actividades administrativas comunes (ejemplo: contratación de servicios de publicidad, o impresión de afiches), o

suntuarios (Ej. canastas navideñas), por más importante que la autoridad lo pueda considerar.

1.3.3 Contrataciones exoneradas en países de Latinoamérica

La doctrina comparada nos revela que países latinoamericanos como Chile, Colombia y México, han incluido en su normativa, la posibilidad de que las instituciones públicas de sus respectivos países, contraten directamente bienes, servicios u obras, en determinadas circunstancias, y cumpliendo ciertos requisitos. A continuación pasamos a desarrollar tales aspectos:

a. Chile

La legislación chilena ha establecido que la administración pública adjudicará los contratos que celebre, mediante licitación pública, licitación privada o contratación directa⁷, siendo estas dos últimas un símil de las contrataciones exoneradas en nuestro país.

Refieren que la licitación privada o contratación directa procederá en casos de emergencia, urgencia o imprevisto, los cuales deberán ser calificados como tal, mediante resolución fundada del jefe superior de la entidad contratante.

Se señala además, que el jefe superior del servicio que haya calificado indebidamente una situación como de emergencia, urgencia o imprevisto, será sancionado con una multa a beneficio fiscal de 10 a 50 unidades tributarias mensuales, dependiendo de la cuantía de la contratación involucrada; es decir, la normativa chilena ha previsto sanciones dinerarias a los responsables de calificar indebidamente situaciones de emergencia, urgencia o imprevistos.

⁷ Artículo 5° de la Ley N° 19.886, Ley de Compras Públicas, promulgada el 11 de julio de 2003 (República de Chile).

b. Colombia

En Colombia, se ha establecido la posibilidad de que la administración pública contrate directamente por “urgencia manifiesta⁸”; precisando que esta existe, cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

Prescribiendo además que la urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

También han regulado mecanismos de control⁹ para este tipo de contratación, precisando que, inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

⁸ Artículo 42° de la Ley N° 80 de 28 de octubre de 1993 (República de Colombia).

⁹ Artículo 43° de la Ley N° 80 de 28 de octubre de 1993 (República de Colombia).

c. México

La normativa mexicana regula de forma exclusiva la contratación de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas ¹⁰, estableciendo para ello tres (3) formas de contratarlos, siendo estas las siguientes: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas, y adjudicación directa.

Establece que los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente¹¹.

Asimismo, establece que las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, entre otros, cuando:

- ✓ Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor.
- ✓ Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.

¹⁰ Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicada el 4 de enero de 2000.

¹¹ Artículo 27° de la Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicada el 4 de enero de 2000.

Tal decisión deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado. La acreditación del o los criterios en los que se funde; así como la justificación de las razones en las que se sustente el ejercicio de la opción, deberán constar por escrito y ser firmado por el titular del área responsable de la ejecución de los trabajos.

Precisando que, el titular del área responsable de la contratación de los trabajos, a más tardar el día último hábil de cada mes, enviará al órgano interno de control en la dependencia o entidad de que se trate, un informe relativo a los contratos formalizados durante el mes calendario inmediato anterior, acompañando copia del escrito aludido en este artículo y de un dictamen en el que se hará constar el análisis de la o las proposiciones y las razones para la adjudicación del contrato.

Regula a la vez, que la suma de los montos de los contratos que se realicen bajo estas modalidades no podrá exceder del treinta por ciento del presupuesto autorizado a las dependencias y entidades para realizar obras públicas y servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestario; precisando que en casos excepcionales, el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, bajo su responsabilidad, podrá fijar un porcentaje mayor al indicado en este artículo, debiéndolo hacer del conocimiento del órgano interno de control.

1.4 Metodología de la investigación desarrollada.

1.4.1 Diseño de contrastación de la hipótesis.

La presente, es una investigación no experimental. Tiene carácter descriptivo, explicativo y propositivo. Es descriptivo, porque se ha efectuado una reseña

de los procesos exonerados llevados a cabo por los gobiernos locales para la ejecución de obras y consultoría de obras; es explicativa, porque se ha analizado las causas que han conllevado a que dichos procesos exonerados se hayan llevado a cabo, así como los efectos a que conllevan, lo que ha permitido proponer alternativas de solución al problema.

1.4.2 Población y muestra.

Se ha utilizado un muestreo no probabilístico, ya que a través de un análisis preliminar de las características de las entidades públicas, se ha elegido algunas de ellas, que a juicio del investigador, representan a la población.

Población

Municipalidades provinciales (3) y distritales (35) de la región Lambayeque.

Muestra

Se han seleccionado ocho (8) municipalidades:

- Municipalidades Distritales de Zaña, Patapo, Pucalá, Santa Rosa y Picsi (provincia de Chiclayo).
- Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo (provincia de Ferreñafe).
- Municipalidad Distrital de San José y Pacora (provincia de Lambayeque).

1.4.3 Fuentes y técnicas (formas) de recolección de información.

Se obtuvo información de las municipalidades seleccionadas en la muestra, la cual fue analizada tomando como parámetro el marco normativo aplicable, los criterios adoptados por los organismos de supervisión (OSCE) y de control (Contraloría General de la República), así como el juicio profesional del autor basado en su experiencia.

Asimismo, se obtuvo información publicada, entre otros, en los portales web del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (www2.seace.gob.pe) y de Infobras (<https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/>), la cual fue analizada, clasificada y expuesta en el presente estudio.

CAPÍTULO II

MARCO NORMATIVO

2.1 Marco regulatorio de las contrataciones públicas.

El concepto de “Contrato de la Administración Pública” sugerido por la Sub Dirección de Capacitación del OSCE, señala que: “Es el acuerdo de dos o más partes para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica patrimonial, en el cual por lo menos una de las partes es una entidad de la Administración Pública”.

Si bien todos los contratos que celebra la Administración Pública tienen el común denominador, la presencia de alguna de sus entidades como una de las partes de la relación, no está de más recordar que no todos comparten el mismo objeto y naturaleza, y por ende la misma regulación. A continuación se mencionan los marcos normativos generales que deben tenerse en cuenta para los contratos que el Estado celebra¹²:

a. Los contratos de concesión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos

Referidos a los casos en que se otorga a personas jurídicas nacionales o extranjeras la ejecución y explotación de determinadas obras públicas de infraestructura o la prestación de determinados servicios públicos.

Su marco regulatorio general está dado, en principio, por las disposiciones contenidas en los Decretos Supremos N^{os} 059-96-PCM y 060-96-PCM (Textos Únicos Ordenados de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos; y su reglamento, respectivamente). Sin perjuicio de ello, pueden también ser aplicables a este tipo de contratos, algunas disposiciones de carácter sectorial, dependiendo del tipo de concesión que se pretenda otorgar.

¹² Clasificación tomada del material de la Unidad N° 1 del Curso: “Contrataciones del Estado” dictado por la Escuela Nacional de Control de la Contraloría General de la República.

Este es el caso típico de los contratos que suscribe el Estado, por ejemplo, para el otorgamiento en concesión de una carretera.

b. Los contratos de concesiones autoritativas para explotación de recursos naturales

Contratos cuya característica suele ser básicamente la de una autorización para la explotación de recursos naturales, renovables o no renovables y que por mandato del artículo 66° de la Constitución Política debe ser otorgada por el Estado a través del mecanismo de una concesión.

Estos contratos si bien se denominan de concesión, tienen una dinámica distinta a los citados anteriormente, y por ende, su regulación es también diferente. Así pues, existen diversos tipos de concesión en el ámbito del sector minería (Decreto Supremo N° 014-92-EM), en el sector hidrocarburos (Ley N° 26221), etc.

c. Los contratos dentro del marco de la privatización

Son aquellos celebrados en el marco de la denominada Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado y que están reguladas por las disposiciones del Decreto Legislativo N° 674 y sus normas modificatorias. En este marco legal se conciben como mecanismos de promoción de la inversión privada:

- La transferencia al sector privado del total o parte de las acciones o activos de las empresas comprendidas en la actividad empresarial del Estado.
- El aumento de capital de las empresas de propiedad del Estado, mediante aportes (en cuyo caso estaremos hablando de contratos asociativos).
- La celebración de contratos de asociación en participación, prestación de servicios, arrendamiento, gerencia u otros similares que tengan por objeto incrementar la eficiencia de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado.

- La disposición o venta de los activos de las empresas comprendidas en la actividad empresarial del Estado, cuando ello se haga con motivo de su disolución o liquidación.

d. Los contratos de empréstito público

Referidos a aquellos contratos que se celebran con el objeto de agenciarse de recursos líquidos y que, como tales, son operaciones de mutuo dinerario, es decir de préstamos que se le concede al Estado. Para ello hay que tener en consideración las disposiciones establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento (Ley N° 28563), así como en la Ley de Endeudamiento del Sector Público que se dicta para cada ejercicio.

e. Los contratos destinados a la adquisición de bienes, servicios y ejecución de obras

Según este tipo de contratos, la Administración Pública puede satisfacer sus necesidades de provisión de bienes, servicios y obras, que le permitan cumplir con sus objetivos. Bajo este tipo de contratos se engloba los de compra-venta, suministro, arrendamiento, contratación de servicios, **consultorías, ejecución de obras**, y otros de similar naturaleza.

Estos contratos son regulados de manera general a través de la denominada Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, aprobados mediante Ley N° 30225 y Decreto Supremo N° 350-2015-EF, vigentes a partir del 9 de enero de 2016, que derogó la anterior Ley y reglamento aprobados con Decreto Legislativo N° 1017 y Decreto Supremo N° 184-2008-EF, que estuvieron vigentes desde el 1 de febrero de 2009.

Al respecto, debe precisarse que en el presente capítulo se efectuará un análisis específico relacionado con la contratación de consultorías y ejecución de obras.

f. Los contratos celebrados al amparo del Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los Bienes de Propiedad Estatal.

La Ley N° 29151, Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales, en dicha norma se regula el régimen jurídico de los bienes de propiedad del Estado, los privilegios, restricciones y obligaciones que tiene el Estado respecto de su saneamiento, adquisición, disposición y administración, así como los procedimientos para el ejercicio de los atributos que le confiere el dominio.

2.2 Marco regulatorio de las contrataciones públicas para la adquisición de bienes, servicios y obras.

Las entidades del sector público que desean satisfacer sus necesidades de provisión de bienes, servicios y obras contratan con personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras. Dicha contratación se sujeta en cuanto al procedimiento de selección, suscripción, celebración y ejecución, a las disposiciones establecidas en la denominada Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento y supletoriamente al Código Civil; en el marco establecido en la Constitución Política. En ese sentido, el marco normativo que regula las contrataciones públicas de bienes, servicios y obras, es el siguiente:

➤ **Constitución Política del Perú.**

El artículo 76° de la Constitución Política del Perú, publicada el 30 de diciembre de 1993, dispone que la contratación de bienes, servicios u obras con fondos públicos se efectúe obligatoriamente por licitación o concurso, de acuerdo con los procedimientos y requisitos señalados en la ley. Ello, con la finalidad de lograr el mayor grado de eficacia en las contrataciones públicas, esto es, que las Entidades obtengan los bienes, servicios u obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones, al menor precio y con la mejor calidad, de forma oportuna- y la observancia de principios básicos que aseguren la transparencia en las transacciones, la imparcialidad de la Entidad, la libre concurrencia de proveedores, así como el trato justo e igualitario.

➤ **Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.**

Constituyen las normas de desarrollo del citado precepto constitucional, pues establecen las reglas que deben observar las Entidades en las contrataciones que lleven a cabo erogando fondos públicos.

Actualmente, a partir del 9 de enero de 2016, se encuentra vigente la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 350-2015-EF, la cual tiene por finalidad establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos.

La Ley contiene las disposiciones y lineamientos que deben observar las Entidades del Sector Público en los procesos de contrataciones de bienes, servicios u obras y regula las obligaciones y derechos que se derivan de los mismos, y tanto ella como el Reglamento, prevalecen sobre las normas de derecho público y sobre aquellas de derecho privado que le sean aplicables.

La citada Ley derogó el Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 184-2008-EF, que estuvieron vigentes a partir del 1 de febrero de 2009; y, es en el marco de esta normativa que se llevaron a cabo las contrataciones exoneradas materia del presente trabajo de investigación.

No obstante, es preciso indicar que la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, han recogido similares disposiciones a las señaladas en el derogado Decreto Legislativo N° 1017 y su reglamento, en materia de

exoneraciones de ejecución y consultoría de obras, tomando una nueva denominación “contrataciones directas”.

➤ **Ley del Procedimiento Administrativo General**

La contratación pública es una especialidad dentro del derecho administrativo; por tanto, le es aplicable las disposiciones de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; especialmente en lo que respecta a sus principios. Entre estos podemos citar el principio de legalidad, debido procedimiento, informalismo, presunción de veracidad, verdad material y simplicidad.

➤ **Código Civil**

El Código Civil es la principal norma de derecho privado que se aplica en las contrataciones del Estado, especialmente en los aspectos relacionados con la ejecución contractual.

➤ **Otras normas de derecho público**

- ✓ Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto y demás disposiciones sobre ejecución del gasto público.
- ✓ Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y las directivas que emite la Contraloría General de la República.
- ✓ Ley 27806 - Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.
- ✓ Ley N° 28112 - Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.
- ✓ Ley N° 28015 - Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña y Microempresa.
- ✓ Las leyes anuales de presupuesto del sector público.

➤ **Directivas del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE**

El marco legal que rige las contrataciones públicas en el Perú se complementa con las directivas que emite el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, en adelante el OSCE, de acuerdo a las facultades conferidas por la Ley.

2.3 Regulación de la contratación de consultoría y ejecución de obras mediante proceso de selección.

El proceso de contratación pública (bienes, servicios y obras) tiene tres fases, siendo estas: 1) Programación y actos preparatorios; 2) Proceso de selección y; 3) Ejecución contractual.

La primera fase, **Programación y actos preparatorios**, comprende: la formulación y aprobación del plan anual de contrataciones, la aprobación del expediente de contratación, el requerimiento del área usuaria y la determinación de las características y especificaciones de los bienes, servicios u obras a contratar, la determinación del valor referencial (estudio de posibilidades que ofrece el mercado), la disponibilidad presupuestal, la designación del comité especial, la elaboración y aprobación de las bases y los términos de referencia.

La segunda fase, **Proceso de Selección**, comprende las siguientes etapas: convocatoria, registro de participantes, formulación y absolución de consultas, formulación y absolución de observaciones, integración de bases, presentación de propuestas, calificación y evaluación de propuestas y otorgamiento de la buena pro.

La tercera y última fase del proceso de contratación es la **Ejecución Contractual**, que comprende, la suscripción del contrato con el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley y Reglamento (garantías y presentación de documentación obligatoria) y la ejecución de la prestación. Para el caso de ejecución y consultoría de obras, el contrato rige hasta el consentimiento de la liquidación y se efectúe el pago correspondiente.

Las fases del proceso de contratación, se resumen a continuación:

GRAFICO N° 1
FASES DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE EJECUCIÓN Y
CONSULTORÍA DE OBRAS



2.4 Contratación de ejecución y consultoría de obras exonerado de proceso de selección.

Las exoneraciones de procesos de selección constituyen medidas de excepción adoptadas ante supuestos de hecho donde el proceso de selección no cumple función alguna; toda vez que, por razones coyunturales, económicas o de mercado la Entidad sólo puede o debe satisfacer sus requerimientos a través de una propuesta que, a su vez, será ofrecida por un sólo proveedor.

Así, la Sub Dirección de Capacitación del OSCE (capítulo 3, módulo 3 del curso virtual: Gestión Estratégica de las Compras Públicas) señala:

“Cuando se señala que la exoneración es una medida de excepción debe considerarse la obligación regulada en el artículo 76° de la Constitución Política del Perú, que indica que “las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación

pública, así como también la adquisición o la enajenación de bienes”. A su vez, “la contratación de servicios y proyectos cuya importancia y cuyo monto señala la Ley de Presupuesto se hace por concurso público””.

Como se aprecia, el precepto constitucional citado establece como una regla general, que las Entidades Públicas atiendan sus necesidades (bienes, servicios u obras) a través de la consecución de procesos de concurrencia abierta; es decir, que permitan la selección de una potencialidad de posibles proveedores, a la mejor propuesta.

Ahora bien, el citado artículo 76 señala además que “La Ley establece el procedimiento, las excepciones y las respectivas responsabilidades”.

Considerando lo señalado, debe destacarse que la norma constitucional ha previsto una “reserva de ley” tanto para el establecimiento de los procedimientos de selección, así como para las excepciones a su seguimiento.

En ese contexto, la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento desarrollan el citado precepto constitucional, pues establecen las reglas y procedimientos obligatorios que las Entidades del Estado deben observar cuando requieran contratar bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones, con aquellos proveedores del mercado interesados en brindarlos. Asimismo, dichos cuerpos normativos han establecido las excepciones a dichos procedimientos concurrenciales, que se denominan exoneraciones de procesos de selección.

Es necesario resaltar que, los procedimientos de exoneración no son supuestos de inaplicación de la normativa de contratación pública, sino que constituyen únicamente eximentes del proceso de selección. Por ello, los actos previos o preparatorios así como los contratos, deben de observar todos los requisitos, condiciones y formalidades que se habrían efectuado y/o requerido de haberse llevado a cabo un proceso de selección.

Supuestos de hecho donde el proceso de selección no cumple función alguna

Las exoneraciones responden a supuestos de hecho valorados por nuestro legislador en los cuales ha apreciado que la concurrencia de postores a través de un proceso de selección:

- Se torna en un imposible físico y/o jurídico; por ejemplo, cuando existe un solo proveedor en el mercado nacional; o,
- Puede resultar perjudicial para la atención de las necesidades de la Entidad; por ejemplo, cuando ocurre un desastre natural.

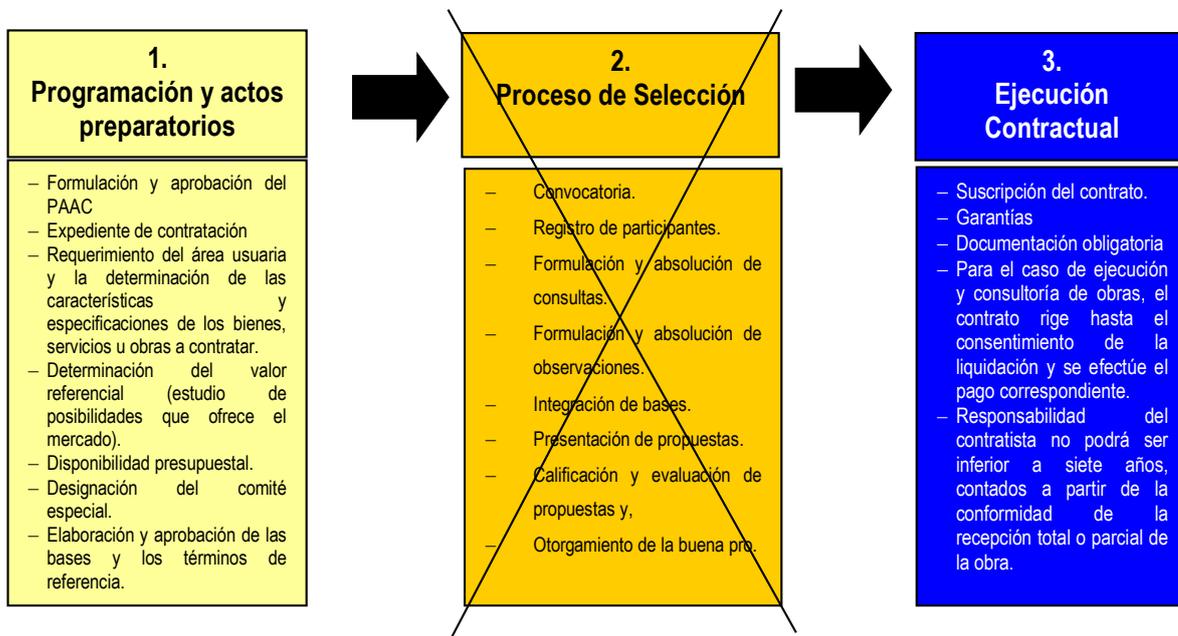
Ante estas situaciones, se prefiere sacrificar dos principios de la contratación pública, el de Libre Concurrencia y Competencia de Postores así como el de Trato Justo e Igualitario, para privilegiar el de Eficiencia.

Esos supuestos de hecho a los que hacemos referencia han sido denominados como causales de exoneración en la normativa de contratación pública. Ellas recogen circunstancias y datos reales para dar flexibilidad al sistema, habilitando al cambio de un procedimiento de contratación más complejo a otro más simple, sin que ello signifique o dé lugar a actos de liberalidad contractual por parte de las Entidades Públicas.

En relación a ello, se precisa que la exoneración se circunscribe a la omisión del proceso de selección; por lo que, los actos preparatorios y contratos que se celebren como consecuencia de aquella, deben cumplir con los respectivos requisitos, condiciones, formalidades exigencias y garantías que se aplicarían de llevarse a cabo el proceso de selección correspondiente.

Lo expuesto se aprecia en el siguiente gráfico:

GRAFICO N° 2
FASES DE LA CONTRATACIÓN EXONERADA, PARA LA EJECUCIÓN Y
CONSULTORÍA DE OBRAS



2.4.1 Regulación de las contrataciones por situación de emergencia.

Las contrataciones exoneradas materia de investigación, se realizaron en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada con Decreto Legislativo N° 1017, la cual en su artículo 23° señaló que, se entiende como situación de emergencia aquella en la cual la Entidad tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro, o que afecten la defensa y seguridad nacional. En este caso, la entidad queda exonerada de la tramitación del expediente administrativo y podrá ordenar la ejecución de lo estrictamente necesario para remediar el evento producido y satisfacer la necesidad sobrevenida, sin sujetarse a los requisitos formales del presente Decreto Legislativo.

De igual forma, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1017, aprobado con Decreto Supremo N° 184-2008-EF, estableció en su artículo 128°, que en virtud de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro, o que afecten la defensa y seguridad nacional, la Entidad deberá

contratar en forma inmediata lo estrictamente necesario para prevenir y atender los requerimientos generados como consecuencia directa del evento producido, así como para satisfacer las necesidades sobrevinientes. Posteriormente, deberá convocar los respectivos procesos de selección. Cuando no corresponda realizar un proceso de selección posterior, en el informe técnico legal respectivo se debe fundamentar las razones que motivan la contratación definitiva.

No obstante, es preciso indicar que la vigente Ley de Contrataciones del Estado aprobada con Ley N° 30225, y su reglamento, han recogido similares disposiciones a las señaladas en el derogado Decreto Legislativo N° 1017 y su reglamento, en materia de exoneraciones de ejecución y consultoría de obras, tomando una nueva denominación “contrataciones directas”.

2.4.2 Regulación de las contrataciones exoneradas bajo la causal de situación de desabastecimiento.

Las contrataciones exoneradas materia de investigación, se realizaron en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada con Decreto Legislativo N° 1017, la cual en su artículo 22°, estableció que se considera desabastecimiento a aquella situación inminente, extraordinaria e imprevisible en la que la ausencia de bien, servicio u obra compromete en forma directa e inminente la continuidad de las funciones, servicios, actividades u operaciones que la entidad tiene a su cargo. Dicha situación facultaba a la entidad a la contratación de los bienes, servicios u obras sólo por el tiempo o cantidad, según sea el caso, necesario para resolver la situación y llevar a cabo el proceso de selección que corresponda.

Asimismo, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1017, aprobado con Decreto Supremo N° 184-2008-EF, señaló en su artículo 129° que la situación de desabastecimiento inminente se configura en los casos señalados en el artículo 22° de la Ley. La necesidad de los bienes, servicios u obras debe ser actual e imprescindible para atender los requerimientos inmediatos, no

pudiéndose invocar la existencia de una situación de desabastecimiento inminente en las siguientes contrataciones: a) En vía de regularización. b) Por períodos consecutivos que excedan el lapso del tiempo requerido para paliar la situación. c) Para satisfacer necesidades anteriores a la fecha de aprobación de la exoneración al proceso de selección, y d) por cantidades que excedan lo necesario para atender el desabastecimiento. En la resolución o acuerdo exoneratorio deberá disponerse el inicio de las medidas conducentes al deslinde de las responsabilidades administrativas, civiles y/o penales de los funcionarios o servidores públicos involucrados.

No obstante, es preciso indicar que la vigente Ley de Contrataciones del Estado aprobada con Ley N° 30225, y su reglamento, han recogido similares disposiciones a las señaladas en el derogado Decreto Legislativo N° 1017 y su reglamento, en materia de exoneraciones de ejecución y consultoría de obras, tomando una nueva denominación “contrataciones directas”.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Durante los años 2009, 2010 y 2011 las municipalidades de la región Lambayeque contrataron de forma exonerada (sin proceso de selección) la ejecución y consultoría de obras, cuyo análisis se expone a continuación:

3.1 Contrataciones exoneradas por la causal de situación de desabastecimiento.

Durante el periodo 2009 a 2011, las municipalidades de la región Lambayeque, bajo la causal de desabastecimiento inminente, exoneraron de proceso de selección la contratación de la ejecución y consultoría de obras por un total de S/. 44 721 395,58; según se detalla a continuación:

Tabla N° 3.1
Contrataciones exoneradas por desabastecimiento inminente.

| Año | Tipo de municipalid. | Nombre de municipalid. | Objeto | N° de proceso exonerado | Detalle de objeto | Monto adjudicado S/. |
|------|----------------------|------------------------|----------------------|-------------------------|--|----------------------|
| 2009 | Distrital | Cayalti | Consultoría de obra | 001-2009 | Supervisión de la obra: “Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del cercado de Cayalti y anexos, del distrito de Cayalti - Chiclayo-Lambayeque” | 501 148,63 |
| | | | | | Sub total Cayalti | 501 148,63 |
| 2009 | Distrital | Pueblo Nuevo | Ejecución de obra. | 001-2009 | Ejecución de la obra: “Mejoramiento del sistema de alcantarillado del cercado y pueblos jóvenes del distrito de Pueblo Nuevo - Ferreñafe – Lambayeque”. | 32 939 915,69 |
| 2009 | Distrital | Pueblo Nuevo | Consultoría de obra. | 002-2009 | Supervisión de la obra: “Mejoramiento del sistema de alcantarillado del cercado y pueblos jóvenes del distrito de Pueblo Nuevo - Ferreñafe – Lambayeque”. | 1 760 041,00 |
| | | | | | Sub total Pueblo Nuevo | 34 699 956,69 |
| 2009 | Distrital | Mochumí | Ejecución de obra. | 001-2009 | Ejecución de la obra: “Mejoramiento y ampliación integral del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Mochumí – Lambayeque”. | 9 110 290,26 |
| 2009 | Distrital | Mochumí | Consultoría de obra. | 002-2009 | Supervisión de la obra: “Mejoramiento y ampliación integral del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Mochumí – Lambayeque”. | 410 000,00 |
| | | | | | Sub total Mochumí | 9 520 290,26 |
| | | | | | Total S/. | 44 721 395,58 |

Fuente: Procesos exonerados publicados en el portal web del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (www2.seace.gob.pe)
Elaboración propia.

Los aspectos relacionados a la situación de desabastecimiento inminente y exoneraciones aprobadas por la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo (tomada como muestra) se desarrollan a continuación:

3.1.1 Consideraciones expuestas por la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo para declarar la situación de desabastecimiento.

Según acta de sesión extraordinaria de 11 de marzo de 2009¹³, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo, aprobó por unanimidad exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución y supervisión de la obra “Mejoramiento del sistema de alcantarillado del cercado y pueblos jóvenes del distrito de Pueblo Nuevo - Ferreñafe - Lambayeque”, por la causal de desabastecimiento inminente y por los montos de S/. 32 939 915,69 y S/. 1 760 041,94, respectivamente, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 001 y 002-2009.

Producto de los procesos exonerados llevados a cabo, el 17 de marzo de 2009, contrató la ejecución de la obra directamente con el Consorcio Doble Fe, integrado por Roaya SAC y R.M. Britania SAC, por el monto de S/. 32 939 915,69, y un plazo de trescientos sesenta (360) días calendario.

Asimismo, contrató directamente al Consorcio Buenaventura, integrado por Enrique Barboza Alcántara, Julio Miguel Vargas Flores y Añorga y Medina Cortegana Ingenieros SAC, para que se encargue de la supervisión de la obra, por el monto de S/.1 760 041,00, y por un plazo similar al de la ejecución de la obra.

Los argumentos que sustentaron tal decisión, se incluyeron en los informes técnico ¹⁴ y legal ¹⁵ emitidos por los responsables de la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Rural y de Asesoría Legal de la entidad, respectivamente; y fueron los siguientes:

- Que, la infraestructura del sistema de alcantarillado y laguna de oxidación sigue siendo de riesgo alto, la cual gradualmente sigue colapsando; asimismo, toman en consideración el informe emitido en el mes de octubre de 2008 por el Comité Regional de Defensa Civil, en el

¹³ Publicada en el portal web del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (<http://www2.seace.gob.pe/>).

¹⁴ Informe N° 027-2009-GIDUR-MDPN-F de 5 de marzo de 2009 (<http://www2.seace.gob.pe/>).

¹⁵ Informe N° 015-2009-MDPN-F-AL de 10 de marzo de 2009 (<http://www2.seace.gob.pe/>).

que se advierte el estado precario del sistema de alcantarillado de la localidad, con el cual, el Concejo Municipal, en anterior sesión extraordinaria de 23 de febrero de 2009, declaró en emergencia el citado servicio de saneamiento del distrito de Pueblo Nuevo.

- Que, el convenio celebrado con el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento el 20 de enero de 2009, establece que la municipalidad deberá realizar las acciones necesarias para que en un plazo que no exceda de noventa (90) días calendario inicie las gestiones correspondientes para la ejecución del proyecto.

3.1.2 Análisis de las exoneraciones aprobadas por situación de desabastecimiento.

A efectos de realizar el análisis de las situaciones de desabastecimiento y exoneraciones aprobadas, es necesario tener en cuenta lo que estableció la normativa de contrataciones vigente en la fecha de su aprobación.

En ese sentido, dado que las situaciones de desabastecimiento inminente y las consecuentes exoneraciones se dieron después del 1 de febrero de 2009, se expone a continuación la normativa de contrataciones vigente que las reguló.

La Ley de Contrataciones del Estado, aprobada con Decreto Legislativo N° 1017, y su reglamento, aprobado con Decreto Supremo N° 184-2008-EF (entraron en vigencia a partir del 1 de febrero de 2009), en sus artículos 22° y 129°, respectivamente, establecen: *“Se considera desabastecimiento a aquella situación inminente, extraordinaria e imprevisible en la que la ausencia del bien, servicio u obra compromete en forma directa e inminente la continuidad de las funciones, servicios, actividades u operaciones que la entidad tiene a su cargo. Dicha situación faculta a la Entidad a la adquisición o contratación de los bienes, servicios u obras sólo por el tiempo o cantidad, según sea el caso, necesario para resolver la situación y llevar a cabo el proceso de selección que corresponda (...); y, “(...) La*

necesidad de los bienes, servicios u obras debe ser actual e imprescindible para atender los requerimientos inmediatos (...)”.

Como puede apreciarse, la normativa vigente a partir del 1 de febrero de 2009, estableció supuestos para la aplicación de la causal de situación de desabastecimiento inminente; los cuales, tal como lo explica la Subdirección de Capacitación del OSCE¹⁶, son los siguientes:

- **Una situación inminente.**

Relacionada con la ocurrencia de un hecho que amenaza o está pronto a suceder de manera inevitable. En ese sentido, no cabe justificar la procedencia de un desabastecimiento en probabilidades o meras posibilidades, sino en situaciones en donde se evidencie que tal hecho ocurrirá de manera indefectible.

- **Una situación extraordinaria**

Es decir, que la ausencia de determinado bien, servicio u obra se dé fuera del orden o regla natural de las cosas o de su uso común.

- **Una situación imprevisible**

Referida a que el desabastecimiento debió ser originado por una causa irresistible, la cual no pudo ser conocida ni evitada en el orden normal de los sucesos y del pensamiento humano.

Asimismo, según lo explica la Subdirección de Capacitación del OSCE¹⁷, la normativa exige para las contrataciones exoneradas por la causal de situación de desabastecimiento inminente, las siguientes condiciones:

- **Contratación de lo necesario.**

Una vez sustentados los aspectos antes referidos, la Entidad podrá autorizar la contratación de lo necesario, por el tiempo y cantidad que

¹⁶ Capítulo 3 del módulo 3 Exoneraciones, página 16, del Curso: Gestión Estratégica de las Compras Públicas.

¹⁷ Capítulo 3 del módulo 3 Exoneraciones, página 17, del Curso: Gestión Estratégica de las Compras Públicas.

requiera, a fin de resolver la situación y realizar el proceso de selección que corresponda.

La Entidad debe evaluar, en razón de sus competencias y consideraciones de orden técnico, qué es lo necesario para la atención del desabastecimiento. Dicha evaluación debe ser congruente y proporcional a la atención de los requerimientos que serán atendidos.

- **Atención de requerimientos inmediatos.**

La causal de “situación de desabastecimiento inminente” prevista en el artículo 129° del Reglamento, se encuentra dirigida a atender los requerimientos inmediatos; es decir, que como producto de dicha exoneración se obtenga de forma directa, sin mayor dilación, el objeto que atenderá el desabastecimiento alegado.

En ese sentido, resulta cuestionable que a través de esta causal se autorice la contratación de obras de envergadura o cuyo plazo de ejecución evidencie que la Entidad no obtendrá de forma inmediata el objeto que paliará las consecuencias del evento que justifica la causal.

Todo ello se pone de manifiesto, en la naturaleza misma de las obras, las cuales constituyen prestaciones complejas; es decir, que no pueden ejecutarse ni obtenerse en un plazo en el cual no medie interposición de alguna otra actividad, sino que involucra una serie de labores especializadas, lo cual no permitiría acceder a la atención de los requerimientos inmediatos que posee la Entidad a consecuencia del desabastecimiento alegado.

Estando a lo expuesto, pasaremos a analizar si las causas y supuestos utilizados por las **Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo** se adecuaron a la normativa citada.

Como se ha expuesto anteriormente la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo alegando la causal de desabastecimiento inminente, contrató de forma directa la ejecución y supervisión de una obra de saneamiento, por el monto total de S/. 34 699 956,69, cuyas causales y condiciones se analizan a continuación:

Tabla N° 3.2
Análisis de la situación de desabastecimiento inminente aprobada por la
Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo.

| Detalle | | Obra: Mejoramiento del sistema de alcantarillado del cercado y pueblos jóvenes del distrito de Pueblo Nuevo - Ferreñafe - Lambayeque. |
|--------------------|--|--|
| Supuestos | | |
| 1 | La existencia de una situación inminente. | No existió |
| 2 | La existencia de una situación extraordinaria. | No existió |
| 3 | La existencia de una situación imprevisible. | No existió |
| Condiciones | | |
| 4 | Inmediatez en la atención de los requerimientos. | No cumplió |
| 5 | Contratación de lo estrictamente necesario. | No cumplió |

Fuente: Informes técnico y legal emitidos por la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo.
Elaboración propia.

Tal como se detalla en la tabla precedente la situación de desabastecimiento aprobada no se enmarcó en alguno de los supuestos ni cumplió con las condiciones establecidas en la normativa; según se explica a continuación:

- El Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo, ya había declarado en emergencia el sistema de alcantarillado, en sesión extraordinaria de 28 de mayo de 2007, en donde se expusieron similares argumentos a los expuestos en los informes que pretendieron sustentar esta exoneración; por lo que, se advierte que esta **situación no era actual, inminente, extraordinaria ni imprevisible**; debiéndose precisar que dicha exigencia debió cumplirse, de acuerdo a lo señalado en la normativa de contrataciones del Estado, a fin de configurar una situación de desabastecimiento inminente.

- En cuanto al convenio celebrado con el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento el 20 de enero de 2009, debe precisarse que desde aquella fecha la entidad tuvo conocimiento de sus obligaciones generadas por el citado convenio; sin embargo, la entidad no efectuó gestión alguna tendente a convocar el respectivo proceso de selección; por el contrario, el 11 de marzo de 2009 exoneró de proceso de selección la ejecución y supervisión del citado proyecto, aduciendo una supuesta situación extraordinaria e imprevisible que no existió.
- La única acción inmediata realizada fue la individualización de los proveedores que ejecutarían y supervisarían la obra.
- Al establecerse como plazo de ejecución de la obra, 360 días calendarios, implicó que el accionar de la municipalidad no contrarrestó de manera inmediata la supuesta situación actual e imprescindible que, según lo mencionado, se pretendía atender con la exoneración materia de análisis.
- Luego de haberse culminado la nueva obra en el año 2011, el sistema de alcantarillado antiguo del distrito de Pueblo Nuevo administrado por Epsel S.A, siguió en funcionamiento; aspecto, que denota que la situación argumentada no comprometió en forma directa e inminente la continuidad de los servicios, actividades u operaciones que la entidad tiene a su cargo.

3.2 Contrataciones exoneradas por la causal de situación de emergencia.

Durante los años 2009 a 2011, las municipalidades de la región Lambayeque, tomando como sustento supuestas situaciones de emergencia, exoneraron de proceso de selección la contratación de la ejecución y consultoría de obras por un total de S/. 197 577 209,55; según se detalla a continuación:

Tabla N° 3.3
Contrataciones exoneradas por situaciones de emergencia.

| Año | Tipo de municipalid. | Nombre de municipalidad | Objeto | N° de proceso exonerado | Detalle de objeto | Monto adjudicado S/. |
|------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------|--------------------------------|---|-----------------------------|
| 2009 | Distrital | Zaña | Consultoría de obra. | 003-2009 | Elaboración del expediente técnico de la obra: Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11527 - Antonio Raymondi del Acqua - Saltur del distrito de Zaña-Chiclayo-Lamabayeque. | 131 243,00 |
| 2009 | Distrital | Zaña | Ejecución de obra. | 005-2009 | Ejecución de la obra: Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11527 - Antonio Raymondi del Acqua - Saltur del distrito de Zaña-Chiclayo-Lamabayeque. | 4 657 029,00 |
| 2009 | Distrital | Zaña | Consultoría de obra. | 007-2009 | Supervisión de la obra: Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11527 - Antonio Raymondi del Acqua - Saltur del distrito de Zaña-Chiclayo-Lamabayeque. | 218 737,00 |
| | | | | | Sub total IE Raymondi | 5 007 009,00 |
| 2009 | Distrital | Zaña | Consultoría de obra. | 004-2009 | Elaboración del expediente técnico de la obra: Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E. N° 050 San Juan - Saltur del distrito de Zaña - Chiclayo - Lambayeque. | 30 221,00 |
| 2009 | Distrital | Zaña | Ejecución de obra. | 006-2009 | Ejecución de la obra: Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E. N° 050 San Juan - Saltur del distrito de Zaña - Chiclayo - Lambayeque. | 1 044 932,00 |
| 2009 | Distrital | Zaña | Consultoría de obra. | 008-2009 | Supervisión de la obra: Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E. N° 050 San Juan - Saltur del distrito de Zaña - Chiclayo - Lambayeque. | 50 366,00 |
| | | | | | Sub total IE San Juan | 1 125 519,00 |
| 2009 | Distrital | Zaña | Consultoría de obra. | 002-2009 | Elaboración del expediente técnico de la obra: Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña. | 1 728 000,00 |
| 2009 | Distrital | Zaña | Consultoría de obra. | 009-2009 | Supervisión del expediente técnico de la obra: Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña. | 72 000,00 |
| 2010 | Distrital | Zaña | Ejecución de obra. | 001-2010 | Ejecución de la obra: Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña. | 46 878 758,65 |
| 2009 | Distrital | Zaña | Consultoría de obra. | 002-2010 | Supervisión de la obra: Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña. | 1 945 000,00 |
| | | | | | Sub total Plan Maestro | 50 624 658,65 |
| 2010 | Distrital | Zaña | Ejecución de obra. | 003-2010 | Ejecución de la obra: Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. Santo Toribio de Mogrovejo, del distrito de Zaña. | 5 732 943,00 |
| 2010 | Distrital | Zaña | Consultoría de obra. | 004-2010 | Supervisión de la obra: Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. Santo Toribio de Mogrovejo, del distrito de Zaña. | 262 747,00 |
| | | | | | Sub total IE Mogrovejo | 5 995 690,00 |
| 2009 | Distrital | Zaña | Consultoría de obra | 001-2009 | Supervisión de la obra "Mejoramiento e implementación del sistema de agua potable y alcantarillado del CPM Saltur, distrito de Zaña-Chiclayo-Lambayeque" | 32 633,42 |
| | | | | | Sub total Saltur | 32 633,42 |
| | | | | | Total Zaña | 62,785,510.07 |
| 2009 | Distrital | Pátapo | Ejecución de obra. | 002-2009 | Ejecución de la obra: Mejoramiento del sistema de agua potable y ampliación del alcantarillado de las localidades La Cria y Pampa La Victoria distrito de Pátapo. | 6 043 601,37 |
| 2009 | Distrital | Pátapo | Consultoría de obra. | 003-2009 | Supervisión de la obra: Mejoramiento del sistema de agua potable y ampliación del alcantarillado de las localidades La Cria y Pampa La Victoria distrito de Pátapo. | 200 626,00 |
| | | | | | Sub total obra saneamiento | 6 244 227,37 |
| 2010 | Distrital | Pátapo | Ejecución de obra. | 001-2010 | Ejecución de la obra: Mejoramiento del servicio educativo en la I.E. Gregorio Odar More La Cria. | 2 143 439,55 |

| Año | Tipo de municipalid. | Nombre de municipalidad | Objeto | N° de proceso exonerado | Detalle de objeto | Monto adjudicado S/. |
|------|----------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|---|----------------------|
| 2010 | Distrital | Pátapo | Consultoría de obra. | 002-2010 | Supervisión de la obra: Mejoramiento del servicio educativo en la I.E. Gregorio Odar More La Cria. | 96 693,45 |
| | | | | | Sub total IE Odar More | 2 240 133,00 |
| 2010 | Distrital | Patapo | Ejecución de obra. | 003-2010 | Ejecución de la obra: Mejoramiento del sistema educativo en la I.E. José Domingo Atoche de Pátapo. | 3 393 576,00 |
| 2010 | Distrital | Patapo | Ejecución de obra. | 004-2010 | Supervisión de la obra: Mejoramiento del sistema educativo en la I.E. José Domingo Atoche de Pátapo. | 154 259,70 |
| | | | | | Sub total IE Atoche | 3 547 835,70 |
| | | | | | Total Pátapo | 12 032 196,07 |
| 2011 | Distrital | Picsi | Ejecución de obra. | 001-2011 | Ejecución de la obra: Construcción del sistema de agua potable y alcantarillado C.P. Capote – Picsi. | 3 098 910,93 |
| | | | | | Sub total Capote | 3 098 910,93 |
| 2011 | Distrital | Picsi | Ejecución de obra. | 002-2011 | Ejecución de la obra: Mejoramiento integral y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Picsi. | 17 216 071,90 |
| 2011 | Distrital | Picsi | Consultoría de obra. | 003-2011 | Supervisión de la obra: Mejoramiento integral y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Picsi. | 816 298,97 |
| | | | | | Sub total obra saneamiento | 18 032 370,87 |
| | | | | | Total Picsi | 21 131 281,80 |
| 2009 | Distrital | Santa Rosa | Ejecución de obra. | 001-2009 | Ejecución de la obra: Construcción de la infraestructura en la I.E. N° 10017 del distrito de Santa Rosa. | 1 380 401,00 |
| | | | | | Sub total IE 10017 | 1 380 401,00 |
| 2009 | Distrital | Santa Rosa | Ejecución de obra. | 002-2009 | Ejecución de la obra: Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Santa Rosa - distrito de Santa Rosa- Chiclayo- Lambayeque. | 18 814 857,09 |
| 2009 | Distrital | Santa Rosa | Consultoría de obra. | 003-2009 | Supervisión de la obra: Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Santa Rosa - distrito de Santa Rosa- Chiclayo- Lambayeque. | 913 314,97 |
| | | | | | Sub total obra saneamiento | 19 718 172,06 |
| | | | | | Total Santa Rosa | 21 098 573,06 |
| 2009 | Distrital | Pucalá | Consultoría de obra. | 001-2009 | Elaboración del expediente técnico de la obra: Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano, distrito de Pucalá. | 323 485,00 |
| 2011 | Distrital | Pucalá | Ejecución de obra. | 001-2011 | Ejecución de la obra: Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano, distrito de Pucalá. | 20 237 620,76 |
| 2011 | Distrital | Pucalá | Consultoría de obra. | 002-2011 | Supervisión de la obra: Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano, distrito de Pucalá. | 915 592,24 |
| | | | | | Total Pucalá | 21 476 698,00 |
| 2009 | Distrital | Chongoyape | Ejecución de obra. | 003-2009 | Ejecución de la obra: Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E.S. José Jiménez Borja-Pampagrande-Distrito de Chongoyape – Chiclayo – Lambayeque. | 1 501 686,30 |
| 2009 | Distrital | Chongoyape | Consultoría de obra. | 002-2009 | Supervisión de la obra: Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E.S. José Jiménez Borja-Pampagrande-Distrito de Chongoyape – Chiclayo – Lambayeque. | 75 124,46 |
| | | | | | Total Chongoyape | 1 576 810,76 |
| 2010 | Distrital | Ciudad Eten | Ejecución de obra. | 002-2010 | Ejecución de la obra: Ampliación, reconstrucción del centro de salud del distrito de Ciudad Eten, Chiclayo, Lambayeque. | 1 889 289,14 |
| 2010 | Distrital | Ciudad Eten | Consultoría de obra. | 001-2010 | Supervisión de la obra: Ampliación, reconstrucción del centro de salud del distrito de Ciudad Eten, Chiclayo, Lambayeque. | 71 974,12 |
| | | | | | Total Eten Ciudad | 1 961 263,26 |
| 2011 | Distrital | La Victoria | Ejecución de obra | 001-2011 | Ejecución de la obra: Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del cuarto sector B del distrito de La | 10 053 980,00 |

| Año | Tipo de municipalid. | Nombre de municipalidad | Objeto | N° de proceso exonerado | Detalle de objeto | Monto adjudicado S/. |
|------|----------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|---|-----------------------|
| | | | | | Victoria – Chiclayo – Lambayeque” | |
| | | | | | Total La Victoria | 10 053 980,00 |
| 2009 | Distrital | Mórrope | Ejecución de obra. | 001-2009 | Ejecución de la obra: Mejoramiento y ampliación del sistema de saneamiento básico de los caseríos los Positos, Tranca Sasape, Tranca Fanupe, Casa Blanca, Fanupe Barrio Nuevo y Anexos del distrito de Mórrope - Lambayeque – Lambayeque. | 8 902 525,87 |
| 2009 | Distrital | Mórrope | Consultoría de obra. | 002-2009 | Supervisión de la obra: Mejoramiento y ampliación del sistema de saneamiento básico de los caseríos los Positos, Tranca Sasape, Tranca Fanupe, Casa Blanca, Fanupe Barrio Nuevo y Anexos del distrito de Mórrope - Lambayeque – Lambayeque. | 313 505,00 |
| | | | | | Total Mórrope | 9 216 030,87 |
| 2011 | Distrital | Pacora | Ejecución de obra. | 001-2011 | Ejecución de la obra: Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Pacora - Lambayeque. | 9 571 129,54 |
| 2011 | Distrital | Pacora | Consultoría de obra. | 002-2011 | Supervisión de la obra: Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Pacora - Lambayeque. | 526 412,12 |
| | | | | | Total Pacora | 10 097 541,66 |
| 2009 | Distrital | San José | Ejecución de obra. | 003-2009 | Ejecución de la obra: Construcción del plan maestro de saneamiento agua potable desague y tratamiento de aguas residuales de la Hab. Urb. Prog. Juan Tomis Stack Ciudad de Dios, distrito de San José- Lambayeque. | 21 450 000,00 |
| 2009 | Distrital | San José | Consultoría de obra. | 002-2009 | Supervisión de la obra: Construcción del plan maestro de saneamiento agua potable desague y tratamiento de aguas residuales de la Hab. Urb. Prog. Juan Tomis Stack Ciudad de Dios, distrito de San José- Lambayeque. | 1 500 000,00 |
| | | | | | Total San José | 22 950 000,00 |
| 2009 | Distrital | Pítipo | Consultoría de obra. | 001-2009 | Expediente técnico de la obra: “Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11538 - Pativilca - distrito de Pítipo - Ferreñafe – Lambayeque” | 65,837.00 |
| 2009 | Distrital | Pítipo | Ejecución de obra | 002-2009 | Ejecución de la obra: “Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11538 - Pativilca - distrito de Pítipo - Ferreñafe – Lambayeque” | 2,310,209.00 |
| 2009 | Distrital | Pítipo | Consultoría de obra | 003-2009 | Supervisión de la obra obra: “Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11538 - Pativilca - distrito de Pítipo - Ferreñafe – Lambayeque” | 109,729.00 |
| | | | | | Total Pítipo | 2 485 775,00 |
| 2010 | Distrital | Oyotún | Consultoría de obra | 001-2010 | Supervisión de la obra “Mejoramiento y ampliación integral del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Oyotún, Chiclayo, Lambayeque”. | 349,533.00 |
| | | | | | Total Oyotún | 349,533.00 |
| 2009 | Provincial | Ferreñafe | Consultoría de obra | 001-2009 | Expediente técnico de la obra “Ampliación del sistema de redes de alcantarillado del distrito de Ferreñafe, provincia de Ferreñafe – Lambayeque” | 254,016.00 |
| 2009 | Provincial | Ferreñafe | Consultoría de obra | 002-2009 | Expediente técnico de la obra “Carretera Pítipo-Sime, distrito de Pítipo, Ferreñafe, Lambayeque” | 108,000.00 |
| | | | | | Total Ferreñafe | 362 016,00 |
| | | | | | Total | 197 577 209,55 |

Fuente: Procesos exonerados publicados en el portal web del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (www2.seace.gob.pe)
Elaboración propia.

Los aspectos relacionados a las situaciones de emergencia y exoneraciones aprobadas por las municipalidades seleccionadas en la muestra se desarrollan a continuación:

3.2.1 Consideraciones expuestas por las municipalidades para declarar la situación de emergencia.

a) Municipalidad Distrital de Zaña.

La Municipalidad Distrital de Zaña contrató la ejecución y consultoría de obras de forma directa, aduciendo situaciones de emergencia, por un total de S/. 62 785 510.07, **siendo la entidad edil de la región Lambayeque, que mayores recursos destinó para este tipo de contrataciones.**

A continuación pasaremos a desarrollar los argumentos que sirvieron de sustento a la referida municipalidad para declarar las situaciones de emergencia y la consecuente contratación directa de empresas.

a.1) Formulación del expediente técnico, ejecución y supervisión de la obra: Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11527 - Antonio Raymondi del Acqua - Saltur del distrito de Zaña-Chiclayo-Lamabayeque.

Según Acuerdo de Concejo N° 02-2009-MDS/A de 27 de enero de 2009¹⁸, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Zaña, aprobó por unanimidad exonerar de proceso de selección la contratación de la formulación del expediente técnico, la ejecución y la supervisión de la obra “Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11527 - Antonio Raymondi del Acqua - Saltur del distrito de Zaña-Chiclayo-Lamabayeque”, por la causal de situación de emergencia, y por los montos de S/. 131 243,00, S/. 4 657 029,00 y S/. 218 737,00, respectivamente; para lo cual llevó a cabo los procesos exonerado Nos 003, 005 y 007-2009.

¹⁸ Publicado en el portal web <http://www2.seace.gob.pe/>.

Producto de dichos procesos se contrató directamente a las empresas siguientes:

- La formulación del expediente técnico se adjudicó el 20 de febrero de 2009 al ingeniero Enrique Barboza Alcántara, por un plazo de 30 días calendario, y por el monto de S/. 131 243,00.
- La ejecución de la obra se adjudicó el 6 de marzo de 2009, suscribiéndose contrato en la misma fecha con la empresa Constructora Mundo SRL, por el monto de S/. 4 657 029,00, y un plazo de ciento ochenta (180) días calendario.
- La supervisión de la obra se adjudicó el 18 de marzo de 2009, nuevamente al ingeniero Enrique Barboza Alcántara, suscribiéndose contrato el 2 de abril de 2009 por S/. 218 737,00, y por un plazo de ejecución de doscientos diez (210) días calendario.

Los argumentos que sustentaron tales decisiones, se incluyeron en el informe técnico - legal¹⁹, emitido por los responsables de la Dirección de Desarrollo Urbano y Rural, y de Asesoría Legal de la entidad; y fueron los siguientes:

- Que a través del Oficio N° 035-2009-CRDC.LAMB/ST.DC del mes de enero de 2009, la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión de Medio Ambiente, alcanza el informe de estimación de riesgos en la referida institución educativa, siendo estos los siguientes: a) La infraestructura educativa se encuentra en peligro muy alto con probabilidad de ocurrencia inminente, debido a los fenómenos naturales que enfrentan; b) El 4,43% de la población escolar sufre de enfermedades gastrointestinales por no contar con servicio de agua potable y un deficiente servicio de desagüe; asimismo, el 66,6% de la población escolar sufre de enfermedades agudas de vías respiratorias debido a la

¹⁹ Informe Técnico Legal N° 01-2009-MDS/A de 27 de enero de 2009 (publicado en <http://www2.seace.gob.pe/>).

contaminación ambiental por la exposición de la población escolar al polvo; c) La disminución de los riesgos está directamente relacionado con la construcción de una nueva infraestructura educativa y la minimización de las vulnerabilidades identificadas; y, d) Se estima que la zona afectada está en riesgo muy alto por peligro inminente, afectándose la población escolar de aproximadamente 750 alumnos.

- Resulta ineludible, necesario e impostergable, adoptar las medidas inmediatas necesarias para que la población escolar supere los eventos referidos, y que están afectando su salud, integridad física y su derecho a la vida; evitando la demora normal que se genera de la realización de procedimientos selectivos regulares.

a.2) Formulación del expediente técnico, ejecución y supervisión de la obra: Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E. N° 050 San Juan - Saltur del distrito de Zaña - Chiclayo – Lambayeque.

Según Acuerdo de Concejo N° 02-2009-MDS/A de 27 de enero de 2009²⁰, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Zaña, aprobó por unanimidad exonerar de proceso de selección la contratación de la formulación del expediente técnico, la ejecución y la supervisión de la obra “Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E. N° 050 San Juan - Saltur del distrito de Zaña - Chiclayo – Lambayeque”, por la causal de situación de emergencia, y por los montos de S/.30 221,00, S/. 1 044 932,00 y S/. 50 366,00, respectivamente; para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 004, 006 y 008-2009.

²⁰ Publicado en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

Producto de dichos procesos se contrató directamente a las empresas siguientes:

- La formulación del expediente técnico se adjudicó el 20 de febrero de 2009 al ingeniero Enrique Barboza Alcántara, por un plazo de 30 días calendario, y por el monto de S/.30 221,00.
- La ejecución de la obra se adjudicó el 6 de marzo de 2009, suscribiéndose contrato con la empresa Constructora Mundo SRL, por el monto de S/.1 044 932,00, y un plazo de ciento ochenta (180) días calendario.
- La supervisión de la obra se adjudicó el 18 de marzo de 2009, nuevamente al ingeniero Enrique Barboza Alcántara por S/. 50 366,00, y por un plazo de ejecución de doscientos diez (210) días calendario.

Los argumentos que sustentaron tales decisiones, se incluyeron en el informe técnico - legal²¹, emitido por los responsables de la Dirección de Desarrollo Urbano y Rural, y de Asesoría Legal de la entidad; y fueron los siguientes:

- Que a través del Oficio N° 035-2009-CRDC.LAMB/ST.DC del mes de enero de 2009, la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión de Medio Ambiente, alcanza el informe de estimación de riesgos en la referida institución educativa, siendo estos los siguientes: a) La infraestructura educativa se encuentra en peligro muy alto con probabilidad de ocurrencia inminente, debido a los fenómenos naturales que enfrentan; b) El 8,54% de la población escolar sufre de enfermedades gastrointestinales por no contar con servicio de agua potable; asimismo, el 66,93% de la población escolar sufre de enfermedades agudas de vías respiratorias debido a la contaminación ambiental por la exposición de la población escolar al polvo; c) La disminución

²¹ Informe Técnico Legal N° 01-2009-MDS/A de 27 de enero de 2009 (publicado en <http://www2.seace.gob.pe/>).

de los riesgos está directamente relacionado con la construcción de una nueva infraestructura educativa y la minimización de las vulnerabilidades identificadas; y, d) Se estima que la zona afectada está en riesgo muy alto por peligro inminente, afectándose la población escolar de aproximadamente 750 alumnos.

- Resulta ineludible, necesario e impostergable, adoptar las medidas inmediatas necesarias para que la población escolar supere los eventos referidos, y que están afectando su salud, integridad física y su derecho a la vida; evitando la demora normal que se genera de la realización de procedimientos selectivos regulares.

a.3) Formulación y supervisión del expediente técnico de la obra: Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña.

En sesión ordinaria de 29 de diciembre de 2008, formalizada mediante Acuerdo de Concejo N° 107-2008-MDS/A de 29 de diciembre de 2008²², el pleno del Concejo Municipal, aprobó por unanimidad, declarar en situación de emergencia el servicio de elaboración y supervisión del expediente técnico de la obra, aprobando la exoneración de proceso de selección de dichas contrataciones por S/. 1 728 000,00 y S/. 72 000,00, respectivamente, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 002 y 009-2009.

Producto de dichos procesos se contrató directamente a las empresas siguientes:

²² Publicado en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

- La formulación del expediente técnico se adjudicó el 10 de febrero de 2009 a la ingeniera Cecilia Raquel Vílchez Licera, por un plazo de 90 días calendario, y por el monto de S/. 1 728 000,00.
- La supervisión de la formulación del expediente técnico se adjudicó el 1 de abril de 2009, al ingeniero Enrique Barboza Alcántara por S/. 72 000,00, y por un plazo de ejecución de ciento veinte (120) días calendario.

Los argumentos que sustentaron tales decisiones, se incluyeron en el informe técnico - legal²³, emitido por los responsables de la Dirección de Desarrollo Urbano y Rural, y de Asesoría Legal de la entidad; y fueron los siguientes:

- Que, el Comité Regional de Defensa Civil del Gobierno Regional de Lambayeque, mediante Oficio N° 560-2008-CRDC.LAMB/ST.DC remitió el “Informe de estimación de riesgo a la red de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña” mediante el cual comunicó a la municipalidad sobre el análisis efectuado a la red de alcantarillado del distrito de Zaña determinando que existe un reiterado colapso en la infraestructura del sistema de drenaje y afectación de la laguna de estabilización por no tener un adecuado mantenimiento y un programa de renovación de redes, así como por el paso de vehículos pesados, lo que ocasiona contaminación del suelo y del medio ambiente, hecho que origina malestar a la población por la presencia de aguas residuales en las viviendas y calles.
- En el mismo sentido, se determinó que la laguna de estabilización al no contar con un adecuado mantenimiento, no efectúa el tratamiento adecuado de las aguas que recibe de los

²³ Informe Técnico Legal N° 02-2008-MDS/A de 26 de diciembre de 2008 (publicado en <http://www2.seace.gob.pe/>).

efluentes de la red de alcantarillado de la ciudad de Zaña, incrementando los riesgos de contaminación en la población puesto que su deficiente funcionamiento no garantiza el reúso de esta agua. A pesar de ello, los agricultores de la zona lo usan para regar los terrenos de cultivo de pan llevar, cuyos alimentos contaminados se venden en mercados locales, atentando contra la vida y la salud de las personas.

- De otro lado, se precisa que la red de alcantarillado se encuentra colmada con sedimentos de producto de las lluvias por el Fenómeno de El Niño en los años 1983 y 1998. La antigüedad del servicio de saneamiento se ha estimado en 48 años, razón por la cual su falta de mantenimiento ha hecho que exista un alto riesgo de colapso generándose una posible pérdida total de este servicio en el futuro. Determinándose además que el 41% de las familias no disponen de algún sistema adecuado de alcantarillado y el 31% no cuenta con servicio de agua potable, lo que ocasiona la presencia de enfermedades gastrointestinales, así como enfermedades a la piel, que son responsables de una alta tasa de mortalidad infantil en esta zona, conforme a los datos que han sido proporcionados por el Centro de Salud de Zaña.

- En ese orden de ideas, el mencionado informe de estimación de riesgos concluye que la infraestructura del sistema de agua potable, alcantarillado y la laguna de estabilización facultativa primaria del distrito de Zaña en estudio se considera con un RIESGO MUY ALTO POR PELIGRO INMINENTE.

a.4) Ejecución y supervisión de la obra: Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña.

En sesión ordinaria de 14 de abril de 2010²⁴, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Zaña, aprobó por unanimidad exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución y supervisión de la obra “Mejoramiento del Plan Maestro de Saneamiento de Agua Potable, Desagüe y Tratamiento de Aguas Residuales del Distrito de Zaña – Chiclayo – Lambayeque”, por la causal de situación de emergencia y por los montos de S/. 46 878 758,65 y S/. 1 945 957,35, respectivamente, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 001 y 003-2010.

Producto de dichos procesos se contrató directamente a las empresas siguientes:

- La ejecución de la obra se adjudicó el 19 de abril de 2010 y se suscribió contrato el 26 del mismo mes, con el Consorcio Santo Toribio de Mogrovejo, integrado por Constructora Mundo SRL y N&F Asociados SAC, por el monto de S/. 46 878 758,65, y un plazo de ciento ochenta (180) días calendario.
- La supervisión de la obra se adjudicó el 22 de abril de 2010, al Consorcio Zaña 2010, integrado por los ingenieros Enrique Barboza Alcántara y Julio Miguel Vargas Flores, por S/. 1 945 900,00, y por un plazo de ejecución de ciento ochenta (180) días calendario.

Los argumentos que sustentaron tal decisión, se incluyeron en el Informe Técnico Legal²⁵, emitido por los responsables de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Rural y de Asesoría Legal de la entidad, respectivamente; y fueron los siguientes:

²⁴ Publicado en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

²⁵ Informe Técnico Legal N° 01-2010-MDS de 13 de abril de 2010 (publicado en <http://www2.seace.gob.pe/>).

- Que, a través del Oficio N° 560-2008-CRDC.LAMB/ST.DC de 19 de diciembre de 2008, el Comité Regional de Defensa Civil del Gobierno Regional de Lambayeque remite el “Informe de estimación de riesgo a la red de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña” mediante el cual comunica a la Municipalidad que se ha determinado que existe un reiterado colapso en la infraestructura del sistema de drenaje y afectación de la laguna de estabilización por no tener un adecuado mantenimiento y un programa de renovación de redes, así como por el paso de vehículos pesados, lo que ocasiona contaminación del suelo y del medio ambiente, hecho que origina malestar a la población por la presencia de aguas residuales en las viviendas y calles.

- Asimismo, se indica que se ha determinado que la laguna de estabilización al no contar con un adecuado mantenimiento, no efectúa el tratamiento adecuado de las aguas que recibe de los efluentes de la red de alcantarillado de la ciudad de Zaña, incrementando los riesgos de contaminación en la población puesto que su deficiente funcionamiento no garantiza el reúso de esta agua. A pesar de ello, los agricultores de la zona lo usan para regar los terrenos de cultivo de pan llevar, cuyos alimentos contaminados se venden en mercados locales, atentando contra la vida y la salud de las personas.

- Se señala también, que se ha comprobado que la red de alcantarillado se encuentra parcialmente colmatada producto de las lluvias por el Fenómeno de El Niño en los años 1983 y 1998; la antigüedad del servicio de saneamiento se ha estimado en 48 años, razón por la cual su falta de mantenimiento ha hecho que exista un alto riesgo de colapso generándose una posible pérdida total de este servicio.

- Igualmente, se manifiesta que el 41% de familias no disponen de un sistema adecuado de alcantarillado y el 31% no cuenta con servicio de agua potable, lo que ocasiona la presencia de enfermedades gastrointestinales y de la piel.
- Concluyendo, que la infraestructura del sistema de agua potable, alcantarillado y la laguna de estabilización, consideran un riesgo muy alto por peligro inminente de acuerdo a la manifestación e intensidad de los fenómenos naturales que enfrentan.
- De otro lado, refieren que la Unidad de Saneamiento Básico de la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental del Gobierno Regional Lambayeque, remitió el informe de evaluación de la calidad de agua potable y saneamiento en Saña, determinando que las muestras no cumplen con la calidad microbiológica de agua para consumo humano por presentar coliformes totales y tampoco cumplen con la concentración de cloro residual requerida.
- Finalmente, señalan que en el Puesto de Salud de Zaña, se constató que durante los tres primeros meses del año 2010, se han registrado un total de 100 casos de EDAs (Enfermedades diarreicas agudas) de las cuales 83 casos corresponden a niños menores de 5 años.

a.5) Ejecución y supervisión de la obra: Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. Santo Toribio de Mogrovejo, del distrito de Zaña.

En sesión ordinaria de 22 de abril de 2010²⁶, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Zaña, aprobó por unanimidad exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución y

²⁶ Publicada en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

supervisión de la obra “Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. Santo Toribio de Mogrovejo, del distrito de Zaña”, por la causal de situación de emergencia y por los montos de S/. 5 732 943,00 y 262 747,00, respectivamente, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 003 y 004-2010.

Producto de dichos procesos se contrató directamente a las empresas siguientes:

- La ejecución de la obra se adjudicó el 11 de mayo de 2010 a la empresa Constructora Mundo SRL, suscribiéndose contrato el día 13 del mismo mes, por el monto de S/..5 732 943,00, y un plazo de ciento ochenta (180) días calendario.
- La supervisión de la obra se adjudicó el 7 de mayo de 2010 al Consorcio San Isidro, integrado por los ingenieros Enrique Barboza Alcántara y Juan Antonio Balcazar Becerra, por S/. 282 747,00, y por un plazo de ejecución de ciento ochenta (180) días calendario.

Los argumentos que sustentaron dichas decisiones, se incluyeron en el Informe Técnico Legal²⁷, emitido por los responsables de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Rural y de Asesoría Legal de la entidad, respectivamente; y fueron los siguientes:

- Que, a través del Oficio N° 114-2009-CRDC.LAMB/ST.DC de 8 de setiembre de 2009, el Comité Regional de Defensa Civil del Gobierno Regional de Lambayeque remite el informe de estimación de riesgos de la citada institución educativa, en el que se concluye que: a) La infraestructura educativa en mención después de la evaluación y análisis de riesgo se considera que no cumple con las condiciones de seguridad establecidas en la

²⁷ Informe Técnico Legal N° 02-2010-MDS/A de 20 de abril de 2010 (publicado en <http://www2.seace.gob.pe/>).

normatividad de seguridad de defensa civil vigente, lo cual pone en riesgo la vida y la salud de los alumnos, personal docente, administrativo y público en general que acude a dicha institución educativa; b) Se estima que en toda la zona afectada están en riesgo alto, 620 alumnos en los turnos de mañana y tarde, 27 trabajadores y público en general.

- El diseño y sistema constructivo de la infraestructura antigua es deficiente, sus muros de adobe están elaborados según usos y costumbres tradicionales en la localidad, no fueron sometidos a trabajos de estabilización y se edificó sin considerar tecnologías antisísmicas. La institución educativa se encuentra en una zona baja con relación a su perímetro exterior y no tiene un sistema de drenaje pluvial, existiendo el riesgo de inundación por lluvias fuertes.
- Se considera con vulnerabilidad muy alta ante la presencia de un sismo, y vulnerabilidad alta ante la presencia de lluvias fuertes o Fenómeno El Niño y Contaminación Ambiental, lo cual puede afectar a la infraestructura, y pueda atentar contra la vida y la salud de los alumnos, personal docente y personas que acudan al centro educativo.

b) Municipalidad Distrital de Patapo.

La Municipalidad Distrital de Patapo contrató la ejecución y consultoría de obras de forma directa, aduciendo situaciones de emergencia, por un total de S/. 12 032 196,07.

A continuación pasaremos a desarrollar los argumentos que sirvieron de sustento a la referida municipalidad para declarar las situaciones de emergencia y la consecuente contratación directa de empresas.

b.1) Ejecución y supervisión de la obra: Mejoramiento del sistema de agua potable y ampliación del sistema de alcantarillado de las localidades de la Cria y Pampa Victoria, distrito de Patapo-Chiclayo.

Según acta de sesión ordinaria de 7 de octubre de 2009²⁸, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Patapo, aprobó por unanimidad exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución y supervisión de la obra “Mejoramiento del sistema de agua potable y ampliación del sistema de alcantarillado de las localidades de la Cria y Pampa Victoria-distrito de Patapo-Chiclayo”, por la causal de situación de emergencia y por los montos de S/. 6 043 601,37 y S/. 200 626,00, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 002 y 003-2009.

Producto de dichos procesos se contrató directamente a las empresas siguientes:

- La ejecución de la obra fue adjudicada el 13 de octubre de 2009 al Consorcio San Martín de Porres (conformado por las empresas, Constructora Mundo SRL y N & F Asociados SAC), por S/.6 043 601,37, y un plazo de ciento ochenta (180) días calendario.
- La supervisión de la obra fue adjudicada en la misma fecha, al Consorcio Virgen del Rosario de Pátapo (conformado por los ingenieros Enrique Barboza Alcántara y Julio Miguel Vargas Flores, y la empresa B&V Consultores y Ejecutores SRL), por el monto de S/. 200 626,00 y un plazo de ejecución de ciento ochenta (180) días calendario.

²⁸ Publicada en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

Los argumentos que sustentaron tales decisiones se incluyeron en los Informes Técnico y Legal²⁹, emitidos por los responsables de la Gerencia de Desarrollo Urbano y Rural y de la Gerencia de Asesoría Jurídica de la entidad, respectivamente; los cuales se resumen a continuación:

- Que, a través del Oficio Múltiple N° 107-2009-CRDC.LAMB/ST.DC de 24 de agosto de 2009, el Secretario Técnico del Comité Regional de Defensa Civil, remite el informe de estimación de riesgos de la infraestructura del sistema de agua potable y alcantarillado de las localidades de La Cría y Pampa Victoria, en el que se concluye que el sistema de alcantarillado presenta un nivel de riesgo muy alto debido a su antigüedad, lo que ha conllevado a que colapse, generándose la presencia de aguas servidas en diferentes sectores, atentando contra la salud de las personas.
- El Gerente de Desarrollo Urbano y Rural, señala que el problema central radica en la antigüedad y falta de mantenimiento del sistema de alcantarillado, lo que ha ocasionado su colapso, resaltando que ello genera una situación de peligro inminente, recomendando la inmediata ejecución de un proyecto orientado a sustituir la obsoleta infraestructura de alcantarillado. Asimismo, señala que gran parte de la población no cuenta con servicio de agua y alcantarillado, siendo que algunos de ellos vienen consumiendo agua del canal Taymi. Finalmente, recomienda que se declare en situación de emergencia los sistemas de agua potable y alcantarillado.
- El Gerente de Asesoría Jurídica, recoge los documentos emitidos por Secretario Técnico del Comité Regional de

²⁹ Informe Técnico N° 559-2009-MDP/GEDUR de 2 de octubre de 2009 e Informe Legal N° 062-2009-MDP/GAJ de 5 de octubre de 2009 (publicados en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>).

Defensa Civil y por el Gerente de Desarrollo Urbano y Rural, y opina que se proceda a exonerar de proceso de selección la ejecución y supervisión de la obra, por la causal de situación de emergencia.

b.2) Ejecución y supervisión de la obra: Mejoramiento del servicio educativo en la I.E. Gregorio Odar More La Cria.

Según acta de sesión extraordinaria de 19 de junio de 2010³⁰, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Pátapo, aprobó por unanimidad exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución y supervisión de la obra “Mejoramiento del servicio educativo en la I.E. Gregorio Odar More La Cria”, por la causal de situación de emergencia y por los montos de S/. 2 143 439,55 y S/. 96 693,45, respectivamente, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 001 y 002-2010.

Producto de dichos procesos se contrató directamente a las empresas siguientes:

- La ejecución de la obra fue adjudicada el 8 de julio de 2010 a la empresa Constructora Mundo SRL, por el monto de S/. 2 143 439,55, y un plazo de ciento cincuenta (150) días calendario.
- La supervisión de la obra fue adjudicada en la misma fecha al Consorcio Ingeniería (conformado por la empresa E&E Consultores y Constructores SRL y el ingeniero Juan Antonio Balcazar Becerra), por la suma de S/. 96 693,45, y un plazo de ciento cincuenta (150) días calendario.

Los argumentos que sustentaron tal decisión, se incluyeron en los informes técnico³¹ y legal³², emitidos por los responsables de la

³⁰ Publicada en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

³¹ Informe N° 134-2010-MDP/GEDUR de 17 de mayo de 2010 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

Gerencia de Desarrollo Urbano y Rural, y de la Gerencia de Asesoría Jurídica de la entidad; así como en el acta de sesión de Concejo Municipal de 19 de junio de 2010, y fueron los siguientes:

- Que mediante Oficio N° 251-2009-CRD.LAMB/ST.DC de 21 de agosto de 2009, el Secretario Técnico del Comité Regional de Defensa Civil del Gobierno Regional de Lambayeque remite el informe de estimación de riesgos, producto de la visita de inspección técnica realizada a la I.E. Gregorio Odar More La Cria, concluyendo que la mencionada institución no cumple con las condiciones de seguridad establecidas en la normatividad de seguridad de defensa civil, poniendo en riesgo la vida y la salud de los alumnos, personal docente, administrativo y público en general que acude a dicha institución educativa, asimismo, presenta riesgo alto por sismo, colapso de estructuras e incendio y riesgo muy alto por presentaciones intensas o fenómeno del niño.
- Asimismo, refieren que el pleno del Concejo Municipal en sesión extraordinaria de 3 de mayo de 2010, mediante Acuerdo de Concejo N° 029-2010-MDP/AC, declaró en emergencia la infraestructura de la citada institución educativa, por no cumplir con las condiciones de seguridad establecidas en la normatividad de seguridad de defensa civil, y demás condiciones referidas en el párrafo precedente.
- El Gerente de Desarrollo Urbano y Rural, señala que el colegio tiene una antigüedad de más de 30 años, cuya infraestructura se encuentra deteriorada y ante cualquier sismo el peligro es latente y dañino, que podría afectar la integridad física de la población escolar, personal docente, administrativo y público en general que acude a dicha institución educativa. Concluyendo, que se

³² Informe Legal N° 48-2010-MDP/GAJ de 2 de junio de 2010 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

está en una situación que supone grave peligro, precisando además que dicha figura está contemplada en el artículo 128° (situación de emergencia) del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

- El Gerente de Asesoría Jurídica, recoge los documentos emitidos por Secretario Técnico del Comité Regional de Defensa Civil y por el Gerente de Desarrollo Urbano y Rural, y opina que el contexto se adecua a una situación de emergencia, conforme lo establece el artículo 23° de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada con Decreto Legislativo N° 1017, concordante con el artículo 128° de su reglamento, aprobado con Decreto Supremo N° 184-2008-EF; precisando además, que se ponga en consideración del pleno del Concejo Municipal la exoneración del proceso de selección para la ejecución y supervisión de la obra.

b.3) Ejecución y supervisión de la obra: Mejoramiento del sistema educativo en la I.E. José Domingo Atoche de Pátapo.

Según acta de sesión extraordinaria de 19 de junio de 2010³³, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Pátapo, aprobó por unanimidad exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución y supervisión de la obra “Mejoramiento del sistema educativo en la I.E. José Domingo Atoche de Pátapo”, por la causal de situación de emergencia y por los montos de S/.3 393 576,00 y S/. 154 259,70, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 003 y 004-2010.

Producto de dichos procesos se contrató directamente a las empresas siguientes:

³³ Publicada en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

- La ejecución de la obra fue adjudicada el 8 de julio de 2010 a la empresa Constructora Mundo SRL, por el monto de S/. 3 393 576,00, y un plazo de ciento cincuenta (150) días calendario.
- La supervisión de la obra fue adjudicada en la misma fecha al Consorcio Atoche (conformado por la empresa JJ & Ursan Consultores y Ejecutores SRL y el ingeniero Enrique Barboza Alcántara), por el monto de S/.154.259,70, y un plazo de ciento cincuenta (150) días calendario.

Los argumentos que sustentaron tales decisiones, son similares a los utilizados para la obra “Mejoramiento del servicio educativo en la I.E. Gregorio Odar More La Cria”, y fueron incluidos en los informes técnico³⁴ y legal³⁵, emitidos por los responsables de la Gerencia de Desarrollo Urbano y Rural, y de la Gerencia de Asesoría Jurídica de la entidad; así como en el acta de sesión de Concejo Municipal de 19 de junio de 2010, siendo estos los siguientes:

- Que mediante Oficio N° 251-2009-CRD.LAMB/ST.DC de 21 de agosto de 2009, el Secretario Técnico del Comité Regional de Defensa Civil del Gobierno Regional de Lambayeque remite el informe de estimación de riesgos, producto de la visita de inspección técnica realizada a la I.E. José Domingo Atoche de Pátapo, concluyendo que la mencionada institución no cumple con las condiciones de seguridad establecidas en la normatividad de seguridad de defensa civil, poniendo en riesgo la vida y la salud de los alumnos, personal docente, administrativo y público en general que acude a dicha institución educativa, asimismo, presenta riesgo alto por sismo, colapso de estructuras e incendio y riesgo muy alto por presentaciones intensas o fenómeno del niño.

³⁴ Informe N° 133-2010-MDP/GEDUR de 17 de mayo de 2010 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

³⁵ Informe Legal N° 47-2010-MDP/GAJ de 2 de junio de 2010 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

- Asimismo, refieren que el pleno del Concejo Municipal en sesión extraordinaria de 3 de mayo de 2010, mediante Acuerdo de Concejo N° 029-2010-MDP/AC, declaró en emergencia la infraestructura de la citada institución educativa, por no cumplir con las condiciones de seguridad establecidas en la normatividad de seguridad de defensa civil, y demás condiciones referidas en el párrafo precedente.
- El Gerente de Desarrollo Urbano y Rural, señala que el colegio fue creado el año 1951, teniendo una antigüedad de más de 58 años, cuya infraestructura (material rústico: paredes de adobe y techos de calamina y eternit), debido a su antigüedad, se encuentra deteriorada, y ante cualquier sismo se afectaría la integridad física de la población escolar. Concluyendo, que se está en una situación que supone grave peligro, precisando además que dicha figura está contemplada en el artículo 128° (situación de emergencia) del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.
- El Gerente de Asesoría Jurídica, recoge lo expuesto en los documentos emitidos por Secretario Técnico del Comité Regional de Defensa Civil y por el Gerente de Desarrollo Urbano y Rural, y opina que el contexto se adecua a una situación de emergencia, conforme lo establece el artículo 23° de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada con Decreto Legislativo N° 1017, concordante con el artículo 128° de su reglamento, aprobado con Decreto Supremo N° 184-2008-EF; precisando además, que se ponga en consideración del pleno del Concejo Municipal la exoneración del proceso de selección para la ejecución y supervisión de la obra.

c) Municipalidad Distrital de Picsi.

La Municipalidad Distrital de Picsi contrató la ejecución y consultoría de obras de forma directa, aduciendo situaciones de emergencia, por un total de S/. 21 131 281,80.

A continuación pasaremos a desarrollar los argumentos que sirvieron de sustento a la referida municipalidad para declarar las situaciones de emergencia y la consecuente contratación directa de empresas.

c.1) Ejecución de la obra: Construcción del sistema de agua potable y alcantarillado C.P. Capote – Picsi.

El 11 de abril de 2011, a través del Acuerdo de Concejo N° 031-2011-CM/MDP³⁶, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Picsi, aprobó por mayoría, exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución de la obra “Construcción del sistema de alcantarillado C.P. Capote – Picsi”, por la causal de situación de emergencia y por un monto de S/. 3 098 910,93, para lo cual llevó a cabo el proceso exonerado N° 001-2011, producto del cual el 15 de abril de 2009 se adjudicó, y posteriormente se contrató directamente al Consorcio Norte, conformado por las empresas Corporación Linco SAC e Ingenieros ABC Contratistas Generales SAC, por el monto antes referido, y un plazo de ciento cincuenta (150) días calendario.

Los argumentos que sustentaron tal decisión, se incluyeron en los informes técnico³⁷ y legal³⁸, emitidos por los responsables de la División de Obras y Proyectos, y de Asesoría Legal de la entidad; así como en el acta de sesión de Concejo Municipal de 11 de abril de 2011, y fueron los siguientes:

³⁶ Publicado en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

³⁷ Informe N° 0158-2011-MDP/DPO de 30 de marzo de 2011 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

³⁸ Informe Legal N° 020-2011-ALE-MDP de 4 de abril de 2011 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

- En el informe técnico suscrito por el Jefe de la División de Obras y Proyectos, se refiere que a través del Informe N° 036-2011-MDP/STDDC de 21 de febrero de 2011, el Comité de Defensa Civil de Picsi, determinó que el Centro Poblado Capote no tiene un sistema de alcantarillado adecuado, por lo que la población está sujeta a enfermedades gastrointestinales, que afectan la calidad de vida de sus pobladores. Asimismo, señala que el abastecimiento de agua potable es deficiente (por horas). Refiere que las aguas servidas y residuos sólidos son vertidos sin distribución técnica a un canal.

Revela también, que el 4 de febrero de 2011 se suscribió el Convenio de Cooperación N° 054-2011-VIVIENDA/VMCS/PAPT para la ejecución del proyecto de inversión pública, entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a través del Programa Agua Para Todos y la Municipalidad Distrital de Picsi, por S/. 3.253 164,00; precisando, que el artículo 29° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobada con Ley N° 28411, establece que los recursos no utilizados en el periodo fiscal revierten al Tesoro Público, siendo responsabilidad del Titular de la entidad. Asimismo, el citado convenio establece como obligación de la Municipalidad, realizar las acciones necesarias para que en un plazo que no exceda de cinco (5) días hábiles de aprobada la transferencia de recursos, se inicien las acciones administrativas y presupuestarias para la ejecución del proyecto.

Que, mediante Decreto Supremo N° 035-2011-EF de 3 de marzo de 2011 se aprobó la transferencia financiera por S/. 3.253 164,00, el cual establece que los gobiernos locales iniciarán en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles, a partir de la

publicación del citado Decreto Supremo, el proceso de selección correspondiente para la ejecución del proyecto a su cargo.

Que, mediante Informe N° 001-Gerencia CLAS Picsi/2011, el Centro de Salud de Picsi recomienda atender con suma urgencia los problemas del sistema de alcantarillado del Centro Poblado Capote, de lo contrario procederá a poner de conocimiento del Ministerio Público para la investigación correspondiente.

Recomienda finalmente al Concejo Municipal, exonerar de proceso de selección la ejecución de la citada obra, por emergencia.

- El informe suscrito por el Asesor Legal de la Municipalidad Distrital de Picsi, recoge lo expuesto en los informes arriba descritos, y hace suya la recomendación del Jefe de la División de Obras y Proyectos, y emite opinión favorable respecto a la procedencia de contratar vía proceso exonerado la ejecución de la obra, por situación de emergencia.

c.2) Ejecución y supervisión de la obra: Mejoramiento integral y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Picsi.

El 30 de junio de 2011, a través del Acuerdo de Concejo N° 060-2011-CM/MDP³⁹, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Picsi, aprobó por mayoría, exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución y supervisión de la obra “Mejoramiento integral y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Picsi”, por la causal de situación de emergencia y por los montos de S/. 17 216 071,90 y S/. 816

³⁹ Publicado en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

298,97, respectivamente, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 002 y 003-2011.

Producto de dichos procesos se contrató directamente a las empresas siguientes:

- La ejecución de la obra fue adjudicada el 7 de julio de 2011 al Consorcio Mecz, conformado por las empresas Santa Lucía SAC, Construcciones, Maquinarias, Equipos y Servicios Generales, Troncos Construcciones SRL y Kapo Constructores SAC, por el monto de S/. 17 216 071,90, y un plazo de trescientos sesenta (360) días calendario.
- La supervisión de la obra fue adjudicada el 7 de julio de 2011 al Consorcio Supervisor Picsi, conformado por las empresas Walter Javier Montalván Bernal y Jorge Luis Portilla Sampén, por el monto de S/. 816 298,97 y un plazo de trescientos sesenta (360) días calendario.

Los argumentos que sustentaron tales decisiones, se incluyeron en los informes técnico⁴⁰ y legal⁴¹, emitidos por los responsables de la División de Obras y Proyectos, y de Asesoría Legal de la entidad; así como en el acta de sesión de Concejo Municipal de 30 de junio de 2011, y fueron los siguientes:

- Mediante Informe Técnico N° 422-2011-MDP de 27 de junio de 2011, el jefe de la División de Obras y Proyectos de la Municipalidad de Picsi, señala que no se cuenta con un adecuado sistema de agua y alcantarillado; asimismo, refiere que los aniegos y atoros en las zonas pobladas, son causa generadora de impactos negativos ambientales que afectan la calidad de vida de sus pobladores, contaminación de canales de regadío

⁴⁰ Informe Técnico N° 422-2011-MDP de 27 de junio de 2011 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

⁴¹ Informe Legal N° 001-2011-MDP/ALE de 28 de junio de 2011 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

aledaños por vertimiento directo de aguas residuales; lo que ha originado focos infecciosos de enfermedades gastrointestinales (EDA), respiratorias (IRA), dermatológicas (alergias) y estrés (olores desagradables), concluyendo que el distrito se encuentra en riesgo muy alto y una situación de grave peligro; recomendando se declare en situación de emergencia el sistema de agua potable y alcantarillado del distrito de Picsi, de acuerdo con la Ley y Reglamento de Contrataciones del Estado.

Dicho informe técnico hace referencia a los documentos siguientes:

Oficio N° 042-2011-EPSEL SA.-GO/OZF de 24 de junio de 2011, a través del cual el jefe de la Oficina Zonal Ferreñafe de Epsel SA, informó al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Picsi que las redes del sistema de agua potable y alcantarillado tienen una antigüedad de aproximadamente 30 años, siendo su estado situacional de regular a malo. Asimismo, precisa que el pozo tubular N° 2 comenzó a operar con 30 l/s y a la fecha se encuentra con un caudal de 12 l/s, sugiriendo la perforación de un nuevo pozo tubular urgente.

Informe N° 002-Gerencia-CLAS Picsi/2011 de 20 de mayo de 2011, mediante el cual el jefe del Centro de Salud de Picsi manifestó al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Picsi, su preocupación por el estado del sistema de desagüe del distrito refiriendo que es obsoleto y ha colapsado; señalando además que el abastecimiento de agua potable es deficiente, el cual se da 5 horas diarias; asimismo, sugiere que la laguna de oxidación sea reubicada por estar muy cerca de la ciudad.

Informe N° 76-2011-MDP/STDDC de 21 de junio de 2011, con el cual el jefe de la Oficina de Defensa Civil de la

Municipalidad Distrital de Pícsi, informa al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pícsi que las redes del sistema de agua potable y alcantarillado es caótico por haber soportado dos (2) Fenómenos del Niño en los años 1983 y 1998; señala además que el abastecimiento de agua potable es deficiente (6 horas al día), el sistema de desagüe ha colapsado y la laguna de oxidación se encuentra totalmente seca y colmatada de vegetación.

- El informe suscrito por el Asesor Legal de la Municipalidad Distrital de Pícsi, recoge lo expuesto en los informes arriba descritos, y hace suya la recomendación del Jefe de la División de Obras y Proyectos, y emite opinión favorable respecto a la procedencia de contratar vía proceso exonerado la ejecución y supervisión de la obra, por situación de emergencia.

d) Municipalidad Distrital de Santa Rosa.

La Municipalidad Distrital de Santa Rosa contrató la ejecución y consultoría de obras de forma directa, aduciendo situaciones de emergencia, por un total de S/. 21 098 573,06.

A continuación pasaremos a desarrollar los argumentos que sirvieron de sustento a la referida municipalidad para declarar las situaciones de emergencia y la consecuente contratación directa de empresas.

d.1) Ejecución de la obra: Construcción de la infraestructura en la I.E. N° 10017 del distrito de Santa Rosa.

En sesión extraordinaria N° 03-2009 de 27 de febrero de 2009⁴², el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Santa Rosa, aprobó por unanimidad, exonerar de proceso de selección la

⁴² Publicada en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

contratación de la ejecución de la obra “Construcción de la infraestructura en la I.E. N° 10017 del distrito de Santa Rosa” por la causal de situación de emergencia, sin haber precisado monto alguno, para lo cual llevó a cabo el proceso exonerado N° 001-2009, producto del cual el 20 de marzo de 2009 se adjudicó, y posteriormente se contrató directamente a la empresa Constructora Mundo SRL, por S/. 1 380 401,00, y un plazo de ejecución por ciento ochenta (180) días calendario.

Los argumentos que sustentaron tal decisión, se incluyeron en los informes técnico⁴³ y legal⁴⁴, emitidos por los responsables de la División de Infraestructura y Desarrollo Urbano, y de Asesoría Legal de la entidad, así como en el acta de sesión extraordinaria N° 03-2009 de 27 de febrero de 2009, y fueron los siguientes:

- En el acta de sesión extraordinaria se refiere que a través del Oficio Múltiple N° 007-2009-CRDC-LAMB./ST-DC, el Comité Regional de Defensa Civil de Lambayeque remite el informe de estimación de riesgos de la I.E. N° 10017, en el que concluye que dicha institución educativa presenta riesgo muy alto con probabilidad de ocurrencia inminente ante sismos.
- El jefe de la División de Infraestructura y Desarrollo Urbano recoge el citado informe de estimación de riesgos, concluyendo que las estructuras, arquitectura y las instalaciones eléctricas y sanitarias no cumplen con los requerimientos técnicos de acuerdo a las normas actuales, sugiriendo la demolición de la institución educativa y la construcción de ambientes modernos, considerando que cuentan con presupuesto aprobado.

⁴³ Informe N° 099-09 DIDU/MDSR de 6 de febrero de 2009 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

⁴⁴ Informe Legal N° 006-2009-MDSR-OAL de 24 de febrero de 2009 (publicado en <http://www2.seace.gob.pe/>).

- El Asesor Legal de la Municipalidad Distrital de Santa Rosa, recoge lo expuesto en los informes arriba descritos, y emite opinión favorable respecto a la procedencia de contratar vía proceso exonerado la ejecución de la obra, por situación de emergencia.

d.2) Ejecución y supervisión de la obra: Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Santa Rosa - distrito de Santa Rosa- Chiclayo- Lambayeque.

En sesión extraordinaria N° 12-2009 de 3 de octubre de 2009⁴⁵, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Santa Rosa, aprobó por mayoría, exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución y supervisión de la obra “Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Santa Rosa - distrito de Santa Rosa- Chiclayo- Lambayeque” por la causal de situación de emergencia, sin haber precisado monto alguno, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 002 y 003-2009.

Producto de dichos procesos se contrató directamente a las empresas siguientes:

- La ejecución de la obra fue adjudicada el 13 de octubre de 2009 al Consorcio San Pedro, conformado por las empresas Constructora Mundo SRL y N&F Asociados SAC, por el monto de S/. 18 814 857,09 y un plazo de ejecución de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario.
- La supervisión de la obra fue adjudicada en la misma fecha al Consorcio San Judas Tadeo de Santa Rosa, conformado por los ingenieros Enrique Barboza Alcántara y Julio Miguel Vargas

⁴⁵ Publicada en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

Flores, por el monto de S/. 903 314,97 y un plazo de ejecución de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario.

Los argumentos que sustentaron tales decisiones, se incluyeron en los informes técnico⁴⁶ y legal⁴⁷, emitidos por los responsables de la División de Infraestructura y Desarrollo Urbano, y de Asesoría Legal de la entidad, así como en el acta de sesión extraordinaria N° 12-2009 de 3 de octubre de 2009, y fueron los siguientes:

- El jefe de la División de Infraestructura y Desarrollo Urbano, menciona que el abastecimiento de agua potable es discontinuo (6 horas diarias); asimismo, que no se garantiza la calidad sanitaria del agua que consume la población no beneficiada (25,8%), causando enfermedades gastrointestinales; precisando además que es imprescindible la actualización del catastro de redes.

Asimismo, señala en cuanto al sistema de alcantarillado, que la red más antigua tiene 31 años de antigüedad, y la más reciente, 14 años. El 24% de las familias no dispone de un adecuado sistema de alcantarillado, lo que ocasiona la presencia de enfermedades. Las redes de desagüe se encuentran parcialmente colmatadas en algunas zonas, y colmatadas totalmente en otras, con sedimentos de las lluvias del Fenómeno del Niño de los años 1983 y 1998.

En relación a la laguna de estabilización, indica que se encuentra muy cerca de la ciudad y en zona inundable, y tiene más de 16 años de antigüedad, la cual no viene realizando el tratamiento natural de las aguas servidas, vertiéndose las aguas al mar sin un

⁴⁶ Informe N° 762-09 DIDU/MDSR de 25 de setiembre de 2009 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

⁴⁷ Informe Legal N° 043-2009-MDSR-OAL de 28 de setiembre de 2009 (publicado en <http://www2.seace.gob.pe/>).

tratamiento adecuado, afectando los recursos hidrobiológicos y la salud de las personas.

Recomienda finalmente declarar en emergencia el sistema de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y ejecutar la obra vía exoneración.

- El asesor legal opinó que tal situación se enmarca en una situación de emergencia establecida en la normativa de contrataciones del Estado, asimismo se ejecute el proyecto vía exoneración.

e) Municipalidad Distrital de Pucalá.

La Municipalidad Distrital de Pucalá contrató la ejecución y consultorías de obra de forma directa, aduciendo situaciones de emergencia, por un total de S/. 21 476 698,00.

A continuación se desarrollan los argumentos que sirvieron de sustento a la referida municipalidad para declarar las situaciones de emergencia y la consecuente contratación directa de empresas.

e.1) Elaboración del expediente técnico de la obra: Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano, distrito de Pucalá.

Mediante Acuerdo de Concejo N° 005-2009-MDP/A de 13 de abril de 2009⁴⁸, el pleno del Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Pucalá, aprobó exonerar de proceso de selección la contratación de la elaboración del expediente técnico de la obra “Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano, distrito de Pucalá” por la

⁴⁸ Publicado en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

causal de situación de emergencia, por S/. 323,485.00, para lo cual llevó a cabo el proceso exonerado N° 001-2009; producto del cual, el 27 de abril de 2009 se contrató directamente al Consorcio Ingeniería (conformado por los ingenieros Jorge Luis Portilla Sampén y Walter Javier Montalván Bernal), por el monto antes citado, y un plazo de ejecución de setenta (70) días calendario.

Dicha decisión fue adoptada tomando como sustento el “Informe de estimación del riesgo a la red de saneamiento agua, desagüe y vertimiento de las aguas residuales del distrito de Pucalá” de febrero 2009⁴⁹, emitido por la Sub gerencia de Defensa Civil del Gobierno Regional Lambayeque, así como el Informe Técnico Legal N° 01-2009-MDP de 11 de abril de 2009⁵⁰, elaborado por el asesor legal de la entidad.

En el primero de los informes citados se concluye lo siguiente:

- La falta de un mantenimiento y cambio de las redes del sistema de alcantarillado, ha determinado que gradualmente el sistema colapse.
- El 52 % de familias no dispone de un adecuado sistema de alcantarillado, el 35% no cuenta con el servicio de agua potable y el 65 % cuenta con servicio de agua no potable, lo que ocasiona la presencia de enfermedades que son responsables de una alta tasa de morbilidad y mortalidad infantil.
- La disposición final de las aguas residuales hacia los terrenos de cultivo no son tratadas, lo que ocasiona contaminación ambiental, generando enfermedades de la piel, infecciones respiratorias agudas y enfermedades gastrointestinales.

⁴⁹ Publicado en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

⁵⁰ Publicado en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

- La zona afectada está en riesgo muy alto por peligro inminente aproximadamente 8,500 habitantes lo cual representa un aproximado de 1700 familias ubicadas en la ciudad de Pucalá.

En el informe legal se expone nuevamente los argumentos expuestos precedentemente, y se concluyó que resulta aplicable la causal de situación de emergencia al amparo de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

e.2) Ejecución y supervisión de la obra: Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano, distrito de Pucalá.

En sesión extraordinaria de 23 de junio de 2011⁵¹, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Pucalá, aprobó por mayoría, exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución y supervisión de la obra “Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano, distrito de Pucalá” por la causal de situación de emergencia, y por los montos de S/. 20 237 620,76 y S/. 915 592,24, respectivamente, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 001 y 002-2011.

Producto de dichos procesos se contrató directamente a las empresas siguientes:

- La ejecución de la obra se adjudicó el 7 de julio de 2011, al Consorcio G y J (conformado por las empresas Santa Lucía SAC, Ingenieros ABC Contratistas Generales SAC y Troncos Construcciones SRL), por el monto de S/. 20 237 620,76, y un plazo de ejecución por trescientos sesenta (360) días calendario.

⁵¹ Publicada en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

- La supervisión de la obra se adjudicó el 8 de julio de 2011, al Consorcio Supervisor Pucalá (conformado por los ingenieros Jorge Luis Portilla Sampén y Walter Javier Montalván Bernal), por el importe de S/. 915 592,24, y un plazo de ejecución por trescientos sesenta (360) días calendario.

Los argumentos que sustentaron tal decisión, se incluyeron en los informes técnico⁵² y legal⁵³, emitidos por los responsables de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Rural, y de Asesoría Legal de la entidad, así como en el acta de sesión extraordinaria de 23 de junio de 2011, y fueron los siguientes:

- El jefe de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Rural, en su informe dirigido al Alcalde, señala que el sistema de agua potable cuenta con cinco (5) pozos tubulares que funcionan desde el año 1975, precisando que la distribución del agua es directa sin algún tipo de tratamiento, por cinco (5) horas diarias; asimismo, que el 35% de la población no cuenta con este servicio.

Informó también que las redes de alcantarillado tienen una antigüedad de más de cincuenta (50) años, las cuales se encuentran colmatadas con sedimentos producto de las lluvias del Fenómeno del Niño de los años 1983 y 1998, generando atoros y presencia de aguas residuales en las viviendas y calles, lo que puede conllevar a rebrotes de enfermedades endémicas o infecciosas. Asimismo, que el 52% de la población no dispone de este servicio.

Señala también que las dos (2) cámaras de bombeo de aguas residuales, tienen una antigüedad de cuarenta (40) y treinta (30)

⁵² Informe N° 077-2011-MDP/ DIDUR de 20 de junio de 2011 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

⁵³ Informe Legal N° 001-2011/MDP-AL de 22 de junio de 2011 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

años respectivamente, las cuales bombean las aguas servidas, sin ningún tratamiento a terrenos de cultivo de tallo largo como maíz y caña de azúcar. Precisa además que las cámaras de bombeo se encuentran en malas condiciones y sin mantenimiento.

Recomienda finalmente declarar en emergencia los sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y que se contrate la ejecución y supervisión de la obra por exoneración, de acuerdo a la normativa de contrataciones del Estado.

- El asesor legal opinó que tal situación se enmarca en una situación de emergencia establecida en la normativa de contrataciones del Estado, y solicitó al Alcalde poner a consideración del Concejo Municipal para que se ejecute la ejecución y supervisión de la obra.

f) Por la Municipalidad Distrital de Pacora.

En sesión ordinaria N° 014-2011-CDP/SO de 19 de julio de 2011⁵⁴, el Concejo Municipal de la Municipalidad Distrital de Pacora, aprobó por unanimidad, exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución y supervisión de la obra “Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Pacora - Lambayeque” por la causal de situación de emergencia, por S/. 9 571 129,54 y S/. 526 412,12, respectivamente, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 001 y 002-2011.

Producto de dichos procesos exonerados se contrató directamente a las empresas siguientes:

⁵⁴ Publicada en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

- La ejecución de la obra se adjudicó el 22 de julio de 2011, al Consorcio San Pablo (conformado por las empresas Constructora Mundo SRL y N&F Asociados SAC), por el monto S/. 9 571 129,54, y un plazo de ejecución de 240 días calendario.
- La supervisión de la obra se adjudicó el 22 de julio de 2011, al ingeniero Juan Antonio Balcazar Becerra, por el importe de S/. 526 412,12, y un plazo de ejecución de 240 días calendario.

Los argumentos que sustentaron tal decisión, se encuentran en los informes técnico ⁵⁵ y legal ⁵⁶, emitidos por los responsables de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Rural (DIDUR), y por el Asesor Legal externo de la entidad, y fueron los siguientes:

- El responsable de la DIDUR, a través de su informe, expresó lo siguiente:
 - Que el proyecto de inversión pública (SNIP N° 74464⁵⁷), elaborado por la Municipalidad Distrital de Pacora, concluye que el servicio de agua y desagüe es inadecuado e insuficiente, cuyas redes tienen una antigüedad de 60 años, y se encuentran en avanzado estado de deterioro, generando un riesgo inminente para la salud de la población.
 - En reiteradas oportunidades el distrito ha sido declarado en emergencia por el sector Salud y por el Gobierno Regional Lambayeque, por la proliferación de zancudos portadores del dengue, debido a los deficientes sistemas de agua y desagüe.
 - Que, mediante Informe N° 005-2011-DRSL/CSPDR de 21 de junio de 2011, la jefa del Centro de Salud de Pacora hace conocer sobre los daños en la salud de la población por el inadecuado

⁵⁵ Informe técnico legal N° 01-2011-MDP/DNC de 18 de julio de 2011 (publicado en <http://www2.seace.gob.pe/>).

⁵⁶ Informe N° 127-2011-DIDUR-MDP/WRRV de 14 de julio de 2011 (publicado en el portal: <http://www2.seace.gob.pe/>).

⁵⁷ Elaborado en el año 2008 y declarado viable el 7 de agosto de 2009.

saneamiento básico, manifestándose en el incremento del número de casos de enfermedades infecto-contagiosas (diarreicas, dermatológicas y parasitarias). Señalando además que las aguas residuales discurren por las calles y desembocan en los ríos sin tratamiento alguno, lo que genera focos infecciosos para la proliferación de enfermedades.

- Que, mediante Memorial de 10 de junio de 2011, los comerciantes, trabajadores y público usuario del Mercado de Abastos, solicitan la atención al problema del colapso del sistema de agua y desagüe, caso contrario tomarán acciones legales por atentar contra la salud de la población.
 - Que, a través del Informe de Inspección Ocular N° 003-ODDC-MDP de 6 de julio de 2011, el Secretario Técnico de Defensa Civil del distrito de Pacora, concluye que la infraestructura del sistema de agua y alcantarillado del distrito de Pacora presenta un nivel de riesgo alto (grave), por lo que no cumple con las condiciones de seguridad de defensa civil, debido al mal estado de conservación de su infraestructura en su totalidad.
 - Señaló finalmente, que se presenta un entorno extraordinario e imprevisible en la que la ausencia de la obra compromete en forma directa e inminente la continuidad de la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, siendo causal de emergencia de acuerdo a lo estipulado al artículo 128° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, solicitando se declare en emergencia la ejecución de la obra, previa opinión legal.
- El Asesor Legal externo recoge lo señalado en el informe técnico del responsable de la DIDUR, y opina favorablemente sobre la contratación vía exoneración de la ejecución y supervisión del proyecto, por la causal de situación de emergencia.

g) Por la Municipalidad Distrital de San José.

El 27 de febrero de 2009, mediante Acuerdo de Concejo N° 004-2009, la Municipalidad Distrital de San José declaró en situación de emergencia a las localidades de Ciudad de Dios y Juan Tomis Stack, ya que no contaban con el sistema de alcantarillado y debido a que el sistema de agua potable era deficiente, lo cual habría generado brote de epidemias y aumento del índice de mortalidad debido a que el agua con la que cuentan es no apta para el consumo humano.

Posteriormente, mediante Acuerdo de Concejo N° 005-2009 de 12 de marzo de 2009⁵⁸, el Concejo Municipal acordó exonerar de proceso de selección por situación de emergencia, la contratación de la ejecución y supervisión de la obra: “Construcción del plan maestro de saneamiento agua potable desague y tratamiento de aguas residuales de la Hab. Urb. Prog. Juan Tomis Stack Ciudad de Dios, distrito de San José-Lambayeque”⁵⁹ (código SNIP N° 54955) por S/. 21 450 000,00 y S/. 1 500 000,00, para lo cual llevó a cabo los procesos exonerados Nos 002 y 003-2009.

Producto de dichos procesos exonerados se contrató directamente a las empresas siguientes:

- La ejecución de la obra se adjudicó el 23 de marzo de 2009, a la empresa Construcciones Civiles SA, por el monto S/. 21 450 000,00, y un plazo de ejecución de 365 días calendario.
- La supervisión de la obra se adjudicó el 20 de marzo de 2009, al Consorcio Naylamp (conformado por los ingenieros Fernando Arturo Elías Zuloeta y Walter Javier Montalván Bernal), por el importe de S/. 1 500 000,00, y un plazo de ejecución de 365 días calendario.

⁵⁸ Publicado en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

⁵⁹ En dicha sesión de Concejo Municipal, también se aprobó contratar, vía proceso exonerado, la supervisión de la obra por S/. 1 500 000,00.

Los elementos que sirvieron de sustento para declarar la situación de emergencia y exonerar de proceso de selección la contratación de la ejecución de la obra, fueron:

- El Comité Regional de Defensa Civil de Lambayeque mediante Oficio Múltiple N° 025-2009-CRDC.LAMB/ST.DC remitió el “Informe de Estimación de Riesgo del A.H.P Juan Tomis Stack y al C.P. Ciudad de Dios del Distrito de San José”, a través del cual precisa que, ante la carencia del sistema de saneamiento básico la población se encuentra expuesta a la presencia de enfermedades que son responsables de una alta tasa de morbilidad, conforme a los datos alcanzados por el Centro de Salud de San José, concluyendo que la población se encuentra en riesgo muy alto por peligro inminente.
- La Unidad de Saneamiento Básico de la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental del Gobierno Regional de Lambayeque, a través del Oficio N° 672-2009.GR.LAMB/DRSAL.DESA ⁶⁰, remitió el informe de evaluación de la calidad de agua potable y saneamiento, determinando que el agua no es apta para consumo humano, asimismo el centro poblado no cuenta con sistema de alcantarillado, razón por la cual realizan la disposición de excretas en forma inadecuada, unos utilizan pozos ciegos insalubres y muchos habitantes realizan la disposición de excretas a campo abierto, en medio de botaderos de residuos sólidos con presencia de insectos vectores. Asimismo, informó que se constató en el Puesto de Salud que durante el año 2008 se registraron un total de 113 casos de EDAs (enfermedades diarreicas agudas) de los cuales 90 casos corresponden a niños menores de 5 años.
- Informe Legal N° 009-2009/MDSJ de 2 de marzo de 2009⁶¹, a través del cual la asesora legal de la citada municipalidad, recoge los

⁶⁰ Publicado en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

⁶¹ Publicado en el portal web: <http://www2.seace.gob.pe/>.

argumentos expuestos en los informes precitados, y emitió opinión favorable para contratar vía proceso de exoneración por causal de situación de emergencia, la ejecución de la obra.

3.2.2 Análisis de las exoneraciones aprobadas por situación de emergencia.

A efectos de analizar las situaciones de emergencia y exoneraciones de proceso de selección, es necesario tener en cuenta lo que estableció la normativa de contrataciones vigente a la fecha de su aprobación.

En ese sentido, dado que tenemos situaciones que se dieron antes y después del 1 de febrero de 2009, se expone a continuación la normativa de contrataciones vigente que reguló dichos aspectos.

- Vigente antes de 1 de febrero de 2009:

Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado con Decreto Supremo N° 083-2004-PCM (vigente desde el 30 de noviembre de 2004 hasta el 30 de enero de 2009).

“Artículo 22.- Situación de emergencia

Se entiende como situación de emergencia aquella en la cual la entidad tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro de necesidad que afecten la defensa nacional.

En este caso la Entidad queda exonerada de la tramitación de expediente administrativo y podrá ordenar la ejecución de lo estrictamente necesario para remediar el evento producido y satisfacer la necesidad sobrevenida, sin sujetarse a los requisitos formales de la presente Ley (...).

El resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Entidad ya no tendrá el carácter de emergencia y se adquirirá o

contratará de acuerdo a lo establecido en la presente Ley” (el subrayado es agregado).

Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado con Decreto Supremo N° 084-2004-PCM (vigente desde el 30 de noviembre de 2004 hasta el 30 de enero de 2009).

“Artículo 142.- Situación de emergencia

La situación de emergencia es aquella en la cual la entidad tiene que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidad que afecten la defensa nacional, debiendo la Entidad adquirir o contratar en forma directa lo estrictamente necesario para prevenir y atender desastres, así como para satisfacer las necesidades sobrevinientes, después de lo cual deberá convocar los procesos de selección que correspondan. Cuando no corresponda realizar un proceso de selección posterior, en el informe técnico-legal respectivo se debe fundamentar las razones que motivan la adquisición o contratación definitiva” (el subrayado es agregado).

- Vigente desde el 1 de febrero de 2009 hasta el 9 de enero de 2016.

Ley de Contrataciones del Estado, aprobada con Decreto Legislativo N° 1017 publicado el 4 de junio de 2008.

“Artículo 23.- Situación de emergencia⁶²

Se entiende como situación de emergencia aquella en la cual la Entidad tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro, o que afecten la defensa y seguridad nacional.

En este caso, la Entidad queda exonerada de la tramitación del expediente administrativo y podrá ordenar la ejecución de lo estrictamente necesario para remediar el evento producido y satisfacer la necesidad sobrevenida,

⁶² Artículo modificado con Ley N° 29873 publicado el 1 de junio de 2012, vigente a partir del 20 de setiembre de 2012.

sin sujetarse a los requisitos formales del presente Decreto Legislativo (...).

Las demás actividades necesarias para completar el objetivo propuesto por la Entidad no tendrán el carácter de emergencia y se contratarán de acuerdo a lo establecido en la presente norma” (el subrayado es agregado).

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado con Decreto Supremo N° 184-2008-EF

“Artículo 128.- Situación de Emergencia⁶³

En virtud de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro, o que afecten la defensa y seguridad nacional, la Entidad deberá contratar en forma inmediata lo estrictamente necesario para prevenir y atender los requerimientos generados como consecuencia directa del evento producido, así como para satisfacer las necesidades sobrevinientes. Posteriormente, deberá convocar los respectivos procesos de selección. Cuando no corresponda realizar un proceso de selección posterior, en el informe técnico legal respectivo se debe fundamentar las razones que motivan la contratación definitiva” (el subrayado es agregado).

Como puede apreciarse, la normativa vigente antes y a partir del 1 de febrero de 2009, estableció similares supuestos para la aplicación de la causal de situación de emergencia; los cuales, tal como lo explica la Subdirección de Capacitación del OSCE⁶⁴, son los siguientes:

- **La ocurrencia de un acontecimiento catastrófico**, es decir de un evento ocasionado por la naturaleza o por el ser humano, que de forma imprevista afecta una determinada comunidad.

⁶³ Artículo modificado con Decreto Supremo N° 138-2012-EF publicado el 7 de agosto de 2012, vigente a partir del 20 de setiembre de 2012.

⁶⁴ Capítulo 3 del módulo 3 Exoneraciones, página 16, del Curso: Gestión Estratégica de las Compras Públicas.

- **La ocurrencia de una situación que afecte la seguridad y la defensa nacional**, dirigido a enfrentar agresiones de orden interno o externo que podrían afectar la consecución de los fines del Estado, función que le corresponde a las Fuerzas Armadas.
- **La existencia de una situación de grave peligro**, la cual solo debe dar lugar a la adopción de medidas de prevención; las cuales deben concretarse antes de la ocurrencia de los eventos que han sido calificados de grave peligro.

Asimismo, según lo explica la Subdirección de Capacitación del OSCE⁶⁵, la normativa exige para las contrataciones exoneradas por la causal de situación de emergencia, las siguientes condiciones:

- **Inmediatez en la atención de los requerimientos:**

La exoneración bajo la causal de situación de emergencia tiene como objetivo la atención inmediata de los requerimientos surgidos como consecuencia del hecho que lo justifica. En ese sentido, mediante esta causal debe obtenerse el objeto que paliará las consecuencias del hecho que justificó la situación de emergencia. Con esta acción la entidad podrá afrontar la situación o evento que justificó la causal, pues obtendrá sin mayor dilación las prestaciones que requiere para tales efectos; es decir, su fin principal es atender las consecuencias o prevenirlas.

En ese contexto, resulta cuestionable que a través de esta causal se autorice la contratación de obras de envergadura, cuyo plazo de ejecución evidencia que la entidad no obtendrá de forma inmediata el objeto que paliará las consecuencias del evento que justifica la causal.

Lo anteriormente expuesto, se pone de manifiesto en la naturaleza misma de las obras, las mismas que constituyen prestaciones complejas; es decir,

⁶⁵ Capítulo 3 del módulo 3 Exoneraciones, página 17, del Curso: Gestión Estratégica de las Compras Públicas.

que no pueden ejecutarse ni obtenerse en un plazo en el cual no medie interposición de alguna otra actividad, sino que involucra una serie de labores especializadas, lo cual no permitiría atender de forma inmediata los requerimientos de la entidad. En todo el plazo de ejecución las consecuencias alegadas como justificación de la situación de emergencia seguirán produciéndose.

Similar situación ocurre cuando bajo esta causal se exonera la elaboración de expedientes técnicos; pues con la sola ejecución de esta prestación no se mitiga en modo alguno la situación de emergencia alegada.

- **Contratación de lo estrictamente necesario:**

La entidad debe evaluar, en razón de sus competencias y consideraciones de orden técnico, qué es lo estrictamente necesario para la atención de una situación de emergencia. Dicha evaluación debe ser congruente y proporcional a la atención de los requerimientos emanados de la situación de emergencia que se pretende atender. No debe utilizarse este mecanismo de contratación para alcanzar metas institucionales o programáticas.

Estando a lo expuesto, pasaremos a analizar si las causas y supuestos utilizados por las municipalidades, se adecuaron a la normativa citada.

a) Contrataciones llevadas a cabo por la Municipalidad Distrital de Zaña.

Como se ha expuesto, la Municipalidad Distrital de Zaña, aduciendo situaciones de emergencia, contrató la formulación de expedientes técnicos, la ejecución y supervisión de cuatro (4) obras de forma directa, tres (3) de infraestructura educativa y una (1) obra de saneamiento, por un total de S/. 62 752 876,65, cuyas causales y condiciones se analizan a continuación:

Tabla N° 3.4

Análisis de las situaciones de emergencia aprobadas por la Municipalidad Distrital de Zaña.

| Detalle | | Obra a.1) I.E. N° 11527 - Antonio Raymondi – Saltur | Obra a.2) I.E. N° 050 San Juan – Saltur | Obra a.3) Agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales de Zaña. | Obra a.4) I.E. Santo Toribio de Mogrovejo - Zaña |
|---------|---|---|---|---|--|
| | Monto | S/. 5 007 009,00 | S/. 1 125 519,00 | S/. 50 624 658,65 | S/. 5 995 690,00 |
| | Supuestos | | | | |
| 1 | La ocurrencia de un acontecimiento catastrófico. | No existió | No existió | No existió | No existió |
| 2 | La ocurrencia de una situación que afecte la seguridad y la defensa nacional. | No existió | No existió | No existió | No existió |
| 3 | La existencia de una situación de grave peligro. | Si aplica | Si aplica | Si aplica | No existió |
| | Condiciones | | | | |
| 4 | Inmediatez en la atención de los requerimientos. | No cumplió | No cumplió | No cumplió | No cumplió |
| 5 | Contratación de lo estrictamente necesario. | No cumplió | No cumplió | No cumplió | No cumplió |

Fuente: Informes técnico y legal emitidos por la Municipalidad Distrital de Zaña.
Elaboración propia.

De la tabla precedente se aprecia que ninguna de las situaciones de emergencia aprobadas, cumplieron con las condiciones establecidas por la normativa de contrataciones del Estado; más aún, a una de las obras de infraestructura educativa no le aplicó alguno de los supuestos referidos.

En relación a las obras de infraestructura educativa, para todas ellas, la causal que sustentó la decisión fue la existencia de una deficiente infraestructura educativa que representa un peligro muy alto para los usuarios, así como un deficiente sistema de agua y desagüe en las instituciones educativas que habrían generado enfermedades gastrointestinales a los alumnos. Al respecto, se tienen los comentarios siguientes:

- La necesidad de contar con nuevas instalaciones no fue reciente, y bien se pudo planificar la realización de los procesos de selección.

- No se tuvo un estudio que sustentara las causas de las supuestas enfermedades que tendrían los alumnos, a fin de poder contrarrestar las consecuencias; en todo caso la atención urgente no pasaba por construir nuevas instalaciones, sino de una atención médica especializada.
- La construcción de las obras terminarían en un plazo no menor de ciento ochenta (180) días, es decir no se cumplió la condición de atender con inmediatez la situación de emergencia aludida, ya que durante este periodo las consecuencias seguirían ocurriendo.
- La sola formulación de expedientes técnicos no mitiga en modo alguno la situación de emergencia alegada.
- No se cumplió con la condición de contratar lo estrictamente necesario; ya que, si la principal necesidad era que los alumnos no pierdan clases, lo necesario para atender dicha necesidad era contar en el momento con ambientes acondicionadas para el dictado de clases, los que fueron atendidos a través de convenios con otras instituciones públicas; es decir, al haber sido atendida la necesidad, se debió convocar el proceso de selección para la ejecución de las obras.
- El caso que más llama la atención, es el de la I.E. Santo Toribio de Mogrovejo, ya que en el año 2008 el Gobierno Regional de Lambayeque ejecutó en la citada institución educativa, la obra “Ampliación del Colegio Santo Toribio de Mogrovejo de Zaña” por S/. 829 032,72, entregada el 15 de mayo de 2009, la cual consistió en la construcción de: seis (6) aulas, ambientes administrativos (dirección, secretaría, tópicos y sala de espera), un (1) laboratorio, una (1) sala de usos múltiples, un (1) módulo de servicios higiénicos de varones, rehabilitación de tres (3) aulas, biblioteca y ambiente usado como cafetín, reconstrucción de patio de concreto, acondicionamiento de mobiliario, entre otros. Ello significó, que la citada institución educativa contó con ambientes nuevos y remodelados que le hubieran permitido atender los servicios educativos urgentes y convocar a proceso de selección la ejecución de las nuevas metas.
- Lo único que realizó la municipalidad fue la individualización de los proveedores que formularían los expedientes técnicos, y que ejecutarían

y supervisarían la ejecución de las obras, siendo las empresas beneficiadas las siguientes:

Constructora Mundo SRL, a quien se le adjudicó la ejecución de todas las obras por S/. 11 697 651,00.

Enrique Barboza Alcántara, a quien se le adjudicó la formulación de expedientes técnicos y la supervisión de todas las obras por S/. 430 567,00.

En cuanto a la obra de saneamiento se tienen los comentarios siguientes:

- La necesidad de renovar los sistemas de agua, desagüe y alcantarillado no fue reciente, ya que desde el año 2008 el Comité Regional de Defensa Civil del Gobierno Regional de Lambayeque puso de conocimiento de la municipalidad dicha situación, es decir dado que las necesidades no eran actuales. Asimismo, la necesidad de efectuar el mejoramiento y/o reconstrucción del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Saña ha sido planteada desde el año 2007, tal como puede evidenciarse del Anexo SNIP 10 de 20 de julio de 2007 del Proyecto de Inversión Pública con código SNIP N° 54299 a nivel de perfil.
- La sola formulación del expediente técnico no mitiga en modo alguno la situación de emergencia alegada.
- En relación al informe de evaluación de calidad de agua emitido por la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental del Gobierno Regional de Lambayeque, que concluye que las muestras no cumplen con la calidad microbiológica de agua para consumo humano por presentar coliformes totales y no cumplir con la concentración de cloro residual requerida; en este no se precisa las causas que lo habría originado a fin de adoptar los correctivos necesarios, acciones que debió realizar la entidad a fin de tener argumentos sólidos que sustenten sus decisiones a tomar; más aún, no se evidencia el pronunciamiento de la entidad encargada de la

administración de los servicios de saneamiento de la ciudad, como responsable de la calidad de agua suministrada a la población.

- En cuanto a los datos estadísticos de enfermedades diarreicas agudas (EDAs) proporcionados por la Comunidad Local de Administración de Salud Saña, no se evidencia las causas que habrían originado dichas enfermedades, menos aún que tengan relación directa o indirecta con la calidad del agua potable o con el servicio de desagüe en la ciudad; aspectos que debió evaluar la entidad a fin de adoptar las acciones correctivas necesarias.
- La construcción de la obra fue prevista para un plazo de ciento ochenta (180) días, y que finalmente llegó a ser culminada en casi el doble del tiempo previsto (359 días), según acta de recepción de obra de 14 de mayo de 2011, es decir no se cumplió la condición de atender con inmediatez la situación de emergencia aludida, ya que durante este periodo las consecuencias siguieron ocurriendo. Más aún que durante la ejecución de la obra, la población continuó utilizando los antiguos servicios de agua y desagüe, es decir no se evidenció la situación de emergencia aludida.
- Lo único que realizó la municipalidad fue la individualización de los proveedores que formularían los expedientes técnicos, y que ejecutarían y supervisarían la ejecución de la obras.

b) Contrataciones llevadas a cabo por la Municipalidad Distrital de Pátapo.

Como se ha expuesto, la Municipalidad Distrital de Patapo, aduciendo situaciones de emergencia, contrató la ejecución y supervisión de tres (3) obras de forma directa, dos (2) de infraestructura educativa y una (1) obra de saneamiento, por un total de S/. 12 032 196,07, cuyas causales y condiciones se analizan a continuación:

Tabla N° 3.5
Análisis de las situaciones de emergencia aprobadas por la Municipalidad Distrital de Pátapo.

| Detalle | | Obra b.1) Agua potable, desagüe La Cria, Pampa La Victoria. | Obra b.2) I.E. Gregorio Odar More La Cria | Obra b.3) I.E José Domingo Atoche |
|---------|---|--|---|---|
| | Monto | S/. 6 244 227,37 | S/. 2 240 133,00 | S/. 3 547 835,70 |
| | Supuestos | | | |
| 1 | La ocurrencia de un acontecimiento catastrófico. | No existió | No existió | No existió |
| 2 | La ocurrencia de una situación que afecte la seguridad y la defensa nacional. | No existió | No existió | No existió |
| 3 | La existencia de una situación de grave peligro. | Si aplica | Si aplica | Si aplica |
| | Condiciones | | | |
| 4 | Inmediatez en la atención de los requerimientos. | No cumplió | No cumplió | No cumplió |
| 5 | Contratación de lo estrictamente necesario. | No cumplió | No cumplió | No cumplió |

Fuente: Informes técnico y legal emitidos por la Municipalidad Distrital de Pátapo.

Elaboración propia.

Como se aprecia de la tabla precedente, si bien existió una situación de peligro (deficiente infraestructura educativa y sistemas de agua potable y alcantarillado deficientes), la entidad no cumplió con las condiciones establecidas por la normativa de contrataciones del Estado (atención inmediata y la contratación de lo estrictamente necesario), a fin de que se configure la situación de emergencia, según se explica a continuación:

- La necesidad de contar con nuevas instalaciones no fue reciente, y bien se pudo planificar la realización de los procesos de selección.
- La construcción de las obras terminarían en un plazo no menor de ciento ochenta (180) días, es decir no se cumplió la condición de atender con inmediatez la situación de emergencia aludida, ya que durante este periodo las consecuencias seguirían ocurriendo.
- La atención inmediata y la contratación de lo estrictamente necesario, debió significar palear en el más breve plazo posible la situación de peligro aludida, es decir para el caso de atender la necesidad de que los alumnos no pierdan clases, lo necesario para atenderla era contar en el momento con ambientes acondicionadas para el dictado de clases, lo cual se pudo lograr a través de convenios con otras instituciones públicas o alquiler de local; siendo que, paralelamente se pudo llevar a

cabo el proceso de selección para la ejecución de toda la infraestructura.

- En el mismo sentido, la atención de falta de agua potable y el deficiente sistema de alcantarillado; debió conllevar a contratar los bienes y/o servicios necesarios para atenderlo, y paralelamente llevar a cabo el proceso de selección para la ejecución de todo el sistema.
- Lo único que realizó la municipalidad fue la individualización de los proveedores que ejecutarían y supervisarían las obras.

c) Contrataciones llevadas a cabo por la Municipalidad Distrital de Picsi.

La Municipalidad Distrital de Picsi, aduciendo situaciones de emergencia, contrató la ejecución y supervisión de dos (2) obras de saneamiento de forma directa, por un total de S/. 21 131 281,80, cuyas causales y condiciones se analizan a continuación:

Tabla N° 3.6
Análisis de las situaciones de emergencia aprobadas por la Municipalidad Distrital de Picsi.

| Detalle | | Obra c.1: Construcción del sistema de agua potable y alcantarillado C.P. Capote – Picsi. | Obra c.2: Mejoramiento integral y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Picsi. |
|---------|---|---|--|
| | Monto | S/. 3,098,910.93 | S/. 18 032 370,87 |
| | Supuestos | | |
| 1 | La ocurrencia de un acontecimiento catastrófico. | No existió | No existió |
| 2 | La ocurrencia de una situación que afecte la seguridad y la defensa nacional. | No existió | No existió |
| 3 | La existencia de una situación de grave peligro. | Si aplica | Si aplica |
| | Condiciones | | |
| 4 | Inmediatez en la atención de los requerimientos. | No cumplió | No cumplió |
| 5 | Contratación de lo estrictamente necesario. | No cumplió | No cumplió |

Fuente: Informes técnico y legal emitidos por la Municipalidad Distrital de Picsi.
Elaboración propia.

Lo cual denota, que si bien existió una situación de peligro (sistemas de agua potable y alcantarillado deficientes), la entidad no cumplió con las condiciones establecidas por la normativa de contrataciones del Estado

(atención inmediata y la contratación de lo estrictamente necesario), a fin de que se configure la situación de emergencia, según se explica a continuación:

- La necesidad de contar con nuevas instalaciones de agua, desagüe y alcantarillado no fue reciente, y bien se pudo planificar la realización de los procesos de selección.
- La construcción de las obras terminarían en un plazo no menor de ciento cincuenta (150) y trescientos sesenta (360) días, es decir no se cumplió la condición de atender con inmediatez la situación de emergencia aludida, ya que durante este periodo las consecuencias seguirían ocurriendo.
- Una de las justificaciones utilizadas fue la de no perder los recursos transferidos por el Gobierno Central, sin embargo dicho escenario no es contemplado por la normativa de contrataciones del Estado, más aún que el convenio y el Decreto Supremo que aprobaron dichas transferencias, no señalan dicha condición, por el contrario contemplan plazos para el inicio del proceso de selección, mas no plazos para la contratación definitiva de la ejecución de las obras.
- En el mismo sentido, la atención de falta de agua potable y el deficiente sistema de alcantarillado; debió conllevar a contratar los bienes y/o servicios necesarios para atenderlo, y paralelamente llevar a cabo el proceso de selección para la ejecución de todo el sistema.
- Lo único que realizó la municipalidad fue la individualización de los proveedores que ejecutarían y supervisarían las obras.

d) Contrataciones llevadas a cabo por la Municipalidad Distrital de Santa Rosa.

La Municipalidad Distrital de Santa Rosa, aduciendo situaciones de emergencia, contrató la ejecución y supervisión de dos (2) obras de forma directa, una (1) de infraestructura educativa y la otra obra de saneamiento, por un total de S/. 21 098 573,06, cuyas causales y condiciones se analizan a continuación:

Tabla N° 3.7
Análisis de las situaciones de emergencia aprobadas por la Municipalidad Distrital de Santa Rosa.

| Detalle | | Obra d.1: Construcción de la infraestructura en la I.E. N° 10017 | Obra d.2: Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Santa Rosa. |
|---------|---|---|---|
| | Monto | S/ 1 380 401,00 | S/ 19 718 172,06 |
| | Supuestos | | |
| 1 | La ocurrencia de un acontecimiento catastrófico. | No existió | No existió |
| 2 | La ocurrencia de una situación que afecte la seguridad y la defensa nacional. | No existió | No existió |
| 3 | La existencia de una situación de grave peligro. | Si aplica | Si aplica |
| | Condiciones | | |
| 4 | Inmediatez en la atención de los requerimientos. | No cumplió | No cumplió |
| 5 | Contratación de lo estrictamente necesario. | No cumplió | No cumplió |

Fuente: Informes técnico y legal emitidos por la Municipalidad Distrital de Santa Rosa.

Elaboración propia.

Al respecto, si bien existió una situación de peligro (deficiente infraestructura educativa y sistemas de agua potable y alcantarillado antiguos y defectuosos), la entidad no cumplió con las condiciones establecidas por la normativa de contrataciones del Estado (atención inmediata y la contratación de lo estrictamente necesario), a fin de que se configure la situación de emergencia, según se explica a continuación:

- La necesidad de contar con nuevas instalaciones educativas y de saneamiento no fue reciente, y bien se pudo planificar la realización de los procesos de selección.
- La construcción de las obras terminarían en un plazo no menor de ciento ochenta (180) y trescientos sesenta y cinco (365) días, es decir no se cumplió la condición de atender con inmediatez la situación de emergencia aludida, ya que durante este periodo las consecuencias seguirían ocurriendo (sobre todo las enfermedades aludidas).
- La atención inmediata y la contratación de lo estrictamente necesario, debió significar palear en el más breve plazo posible la situación de peligro aludida, es decir para el caso de atender la necesidad de que los alumnos no pierdan clases, lo necesario para atenderla era contar en el momento con ambientes acondicionadas para el dictado de clases, lo

cual se pudo lograr a través de convenios con otras instituciones públicas o alquiler de local; siendo que, paralelamente se pudo llevar a cabo el proceso de selección para la ejecución de toda la infraestructura.

- En el mismo sentido, la atención de las enfermedades y la falta de agua potable y el deficiente sistema de alcantarillado; debió conllevar a contratar los bienes y/o servicios necesarios para atenderlos (lo cual no sucedió), y paralelamente llevar a cabo el proceso de selección para la ejecución de todo el sistema.
- Lo único que realizó la municipalidad fue la individualización de los proveedores que ejecutarían y supervisarían las obras.

e) Contratación llevada a cabo por la Municipalidad Distrital de Pucalá.

La Municipalidad Distrital de Pucalá aduciendo una situación de emergencia, contrató de forma directa la elaboración del expediente técnico, la ejecución y supervisión de una (1) obra de saneamiento, por el monto de S/. 21 476 698,00, cuyas causales y condiciones se analizan a continuación:

Tabla N° 3.8
Análisis de las situaciones de emergencia aprobadas por la Municipalidad Distrital de Pucalá.

| Detalle | | Obra: Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano, distrito de Pucalá. |
|---------|---|---|
| | Monto | S/. 21 476 698,00 |
| | Supuestos | |
| 1 | La ocurrencia de un acontecimiento catastrófico. | No existió |
| 2 | La ocurrencia de una situación que afecte la seguridad y la defensa nacional. | No existió |
| 3 | La existencia de una situación de grave peligro. | Si aplica |
| | Condiciones | |
| 4 | Inmediatez en la atención de los requerimientos. | No cumplió |
| 5 | Contratación de lo estrictamente necesario. | No cumplió |

Fuente: Informes técnico y legal emitidos por la Municipalidad Distrital de Pucalá.
Elaboración propia.

Al respecto, si bien existió una situación de peligro (deficiente y antiguo sistema de agua potable y alcantarillado), la entidad no cumplió con las

condiciones establecidas por la normativa de contrataciones del Estado (atención inmediata y la contratación de lo estrictamente necesario), a fin de que se configure la situación de emergencia, según se explica a continuación:

- La necesidad de contar con mejores y nuevos sistemas de agua potable y alcantarillado no fue reciente.
- La construcción de las obras terminarían en un plazo no menor de trescientos sesenta (360) días, es decir no se cumplió la condición de atender con inmediatez la situación de emergencia aludida, ya que durante este periodo las consecuencias seguirían ocurriendo (sobre todo las enfermedades aludidas).
- La sola formulación del expediente técnico no mitigó en modo alguno la situación de emergencia alegada.
- La atención inmediata y la contratación de lo estrictamente necesario, significa palear en el más breve plazo posible la situación de peligro aludida, es decir, la atención de las enfermedades y la falta de agua potable y el deficiente sistema de alcantarillado; lo cual debió conllevar a contratar los bienes y/o servicios necesarios para atenderlos (lo cual no sucedió), y paralelamente llevar a cabo el proceso de selección para la ejecución de todo el sistema.
- Lo único que realizó la municipalidad fue la individualización de los proveedores que elaborarían el expediente técnico y ejecutarían y supervisarían la obra.

f) Contratación llevada a cabo por la Municipalidad Distrital de Pacora.

La Municipalidad Distrital de Pacora alegando una situación de emergencia, contrató de forma directa la ejecución y supervisión de una (1) obra de saneamiento, por el monto de S/. 10 097 541,66, cuyas causales y condiciones se analizan a continuación:

Tabla N° 3.9
Análisis de la situación de emergencia aprobada por la Municipalidad Distrital de Pacora

| Detalle | | Obra: Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Pacora – Lambayeque. |
|----------------|---|---|
| | Monto | S/. 10 097 541,66 |
| | Supuestos | |
| 1 | La ocurrencia de un acontecimiento catastrófico. | No existió |
| 2 | La ocurrencia de una situación que afecte la seguridad y la defensa nacional. | No existió |
| 3 | La existencia de una situación de grave peligro. | Si aplica |
| | Condiciones | |
| 4 | Inmediatez en la atención de los requerimientos. | No cumplió |
| 5 | Contratación de lo estrictamente necesario. | No cumplió |

Fuente: Informes técnico y legal emitidos por la Municipalidad Distrital de Pacora.
Elaboración propia.

Al respecto, si bien existió una situación de peligro (deficiente y antiguo sistema de agua potable y alcantarillado), la entidad no cumplió con las condiciones establecidas por la normativa de contrataciones del Estado (atención inmediata y la contratación de lo estrictamente necesario), a fin de que se configure la situación de emergencia, según se explica a continuación:

- La construcción de las obras terminarían en un plazo no menor de doscientos cuarenta (240) días, es decir no se cumplió la condición de atender con inmediatez la situación de emergencia aludida, ya que durante este periodo las consecuencias seguirían ocurriendo (sobre todo las enfermedades aludidas).
- La atención inmediata y la contratación de lo estrictamente necesario, significa palear en el más breve plazo posible la situación de peligro aludida, es decir, la atención de las enfermedades y la falta de agua potable y el deficiente sistema de alcantarillado; lo cual debió conllevar a contratar los bienes y/o servicios necesarios para atenderlos (lo cual no sucedió), y paralelamente llevar a cabo el proceso de selección para la ejecución de todo el sistema.

- Lo único que realizó la municipalidad fue la individualización de los proveedores que ejecutarían y supervisarían la obra.

g) Contratación llevada a cabo por la Municipalidad Distrital de San José.

La Municipalidad Distrital de San José alegando una situación de emergencia, contrató de forma directa la ejecución y supervisión de una (1) obra de saneamiento, por el monto de S/. 22 950 000,00, cuyas causales y condiciones se analizan a continuación:

Tabla N° 3.10
Análisis de la situación de emergencia aprobada por la Municipalidad Distrital de San José

| Detalle | | Obra: Construcción del plan maestro de saneamiento agua potable desague y tratamiento de aguas residuales de la Hab. Urb. Prog. Juan Tomis Stack Ciudad de Dios, distrito de San José-Lambayeque. |
|---------|---|--|
| | Monto | S/. 22 950 000,00 |
| | Supuestos | |
| 1 | La ocurrencia de un acontecimiento catastrófico. | No existió |
| 2 | La ocurrencia de una situación que afecte la seguridad y la defensa nacional. | No existió |
| 3 | La existencia de una situación de grave peligro. | Si aplica |
| | Condiciones | |
| 4 | Inmediatez en la atención de los requerimientos. | No cumplió |
| 5 | Contratación de lo estrictamente necesario. | No cumplió |

Fuente: Informes técnico y legal emitidos por la Municipalidad Distrital de San José.
Elaboración propia.

Al respecto, si bien existió una situación de peligro (deficiente sistema de alcantarillado y carencia de servicio de agua potable), la entidad no cumplió con las condiciones establecidas por la normativa de contrataciones del Estado (atención inmediata y la contratación de lo estrictamente necesario), a fin de que se configure la situación de emergencia, según se explica a continuación:

- La construcción de las obras terminarían en un plazo no menor de trescientos sesenta y cinco (365) días, es decir no se cumplió la

condición de atender con inmediatez la situación de emergencia aludida, ya que durante este periodo las consecuencias seguirían ocurriendo (sobre todo las enfermedades aludidas).

- La atención inmediata y la contratación de lo estrictamente necesario, significa palear en el más breve plazo posible la situación de peligro aludida, es decir, la atención de las enfermedades, la falta de agua potable y el deficiente sistema de alcantarillado; lo cual debió conllevar a contratar los bienes y/o servicios necesarios para atenderlos (lo cual no sucedió), y paralelamente llevar a cabo el proceso de selección para la ejecución de todo el sistema.
- Lo único que realizó la municipalidad fue la individualización de los proveedores que ejecutarían y supervisarían la obra.

3.3 Proveedores contratados directamente producto de las exoneraciones llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque.

Producto de los procesos exonerados llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque, se contrató de forma directa la ejecución y consultoría de obras a determinados proveedores por millonarias sumas de dinero, según se detalla a continuación:

3.3.1 Proveedores contratados para ejecución de obras.

Los proveedores a quienes se les contrató directamente para la ejecución de obras, así como las entidades que los contrataron y las sumas adjudicadas, se detallan a continuación:

**Tabla N° 3.11
Proveedores contratados para la ejecución de obras**

| Proveedor | Nombre Municipalidad | Obra | Monto adjudicado S/. | Fecha de adjudicación |
|------------------------|-----------------------------|---|-----------------------------|------------------------------|
| Constructora Mundo SRL | Pacora | Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Pacora – Lambayeque. | 9 571 129,54 | 22/07/2011 |
| Constructora Mundo SRL | Pátapo | Mejoramiento del sistema de agua potable y ampliación del alcantarillado de las localidades La Cría y Pampa La Victoria distrito de Pátapo. | 6 043 601,37 | 13/10/2009 |
| Constructora Mundo SRL | Pátapo | Mejoramiento del servicio educativo en la I.E. Gregorio Odar More La Cría | 2 143 439,55 | 08/07/2010 |

| Proveedor | Nombre Municipalidad | Obra | Monto adjudicado S/. | Fecha de adjudicación |
|---|----------------------|---|----------------------|-----------------------|
| Constructora Mundo SRL | Pátapo | Mejoramiento del sistema educativo en la I.E. José Domingo Atoche de Pátapo | 3,393,576.00 | 08/07/2010 |
| Constructora Mundo SRL | Santa Rosa | Construcción de la Infraestructura en la I.E. N° 10017 del distrito de Santa Rosa. | 1,380,401.00 | 23/03/2009 |
| Constructora Mundo SRL | Santa Rosa | Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Santa Rosa - distrito de Santa Rosa- prov. de Chiclayo- Lambayeque. | 18,814,857.09 | 13/10/2009 |
| Constructora Mundo SRL | Zaña | Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E. N° 050 San Juan - Saltur del distrito de Zaña - Chiclayo – Lambayeque. | 1,044,932.00 | 09/03/2009 |
| Constructora Mundo SRL | Zaña | Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11527 - Antonio Raymondi del Acqua - Saltur del distrito de Zaña - Chiclayo – Lambayeque. | 4,657,029.00 | 09/03/2009 |
| Constructora Mundo SRL | Zaña | Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña. | 46,878,758.65 | 20/04/2010 |
| Constructora Mundo SRL | Zaña | Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. Santo Toribio de Mogrovejo. | 5,732,943.00 | 11/05/2010 |
| Total Constructora Mundo SRL | | | 99,660,667.20 | (43,64%) |
| Santa Lucia SAC Construcciones, Maquinarias, Equipos y Servicios Generales | Picsi | Mejoramiento integral y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Picsi. | 17,216,071.90 | 07/07/2011 |
| Santa Lucia SAC Construcciones, Maquinarias, Equipos y Servicios Generales | Pucalá | Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano, distrito de Pucalá. | 20,237,620.76 | 07/07/2011 |
| Total Santa Lucia SAC Construcciones, Maquinarias, Equipos y Servicios Generales | | | 37,453,692.66 | (16,40%) |
| Roaya SAC Contratistas Generales | Pueblo Nuevo | Mejoramiento del sistema de alcantarillado del cercado y pueblos jóvenes del distrito de Pueblo Nuevo - Ferreñafe – Lambayeque. | 32,939,915.69 | 17/03/2009 |
| Total Roaya SAC | | | 32,939,915.69 | (14,42%) |
| Concisa | Mórrope | Mejoramiento y ampliación del sistema de saneamiento básico de los caseríos los Positos, Tranca Sasape, Tranca Fanupe, Casa Blanca, Fanupe Barrio Nuevo y anexos del distrito de Mórrope - Lambayeque – Lambayeque. | 8,902,525.87 | 23/12/2009 |
| Concisa | San José | Construcción del plan maestro de saneamiento agua potable desagüe y tratamiento de aguas residuales de la Hab. Urb. Prog. Juan Tomis Stack, Ciudad de Dios distrito de San José-Lambayeque. | 21,450,000.00 | 24/03/2009 |
| Concisa | Pítipo | Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11538 - Pativilca - distrito de Pítipo - Ferreñafe - Lambayeque. | 2 310 209,00 | 030/3/2009 |
| Total Concisa | | | 32,662,734.87 | (14,30%) |
| A.G.V.M. Sociedad Anónima Cerrada - A.G.V.M. SAC ⁶⁶ | La Victoria | Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del cuarto Sector B del distrito de La Victoria - Región Lambayeque. | 10,053,980.00 | 10/02/2011 |
| Total A.G.V.M. Sociedad Anónima Cerrada | | | 10,053,980.00 | (4,40%) |
| Inconsa SA | Mochumí | Mejoramiento y ampliación integral del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Mochumi – Lambayeque. | 9,110,290.26 | 23/04/2009 |
| Total Inconsa SA | | | 9,110,290.26 | (3,99%) |

⁶⁶ Posteriormente el contrato suscrito entre la Municipalidad Distrital de La Victoria y la empresa A.G.V.M. Sociedad Anónima Cerrada - A.G.V.M. SAC, fue declarado nulo.

| Proveedor | Nombre Municipalidad | Obra | Monto adjudicado S/. | Fecha de adjudicación |
|--|----------------------|---|-----------------------|-----------------------|
| Corporación Linco Sociedad Anónima Cerrada | Picsi | Construcción Sistema Alcantarillado C.P. Capote - Picsi | 3,098,910.93 | 15/04/2011 |
| Total Corporación Linco Sociedad Anónima Cerrada | | | 3,098,910.93 | (1,36%) |
| Constructora Alcay Sociedad Anónima Cerrada | Eten Ciudad | Ampliación, reconstrucción del Centro de Salud del distrito de Ciudad Eten, Chiclayo, Lambayeque | 1,889,289.14 | 07/01/2010 |
| Total Constructora Alcay Sociedad Anónima Cerrada | | | 1,889,289.14 | (0,83%) |
| Constructora San Juan SRL | Chongoyape | Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E. S. José Jiménez Borja-Pampagrande-distrito de Chongoyape – Chiclayo – Lambayeque. | 1,501,686.30 | 01/02/2010 |
| Total Constructora San Juan SRL | | | 1,501,686.30 | (0,66%) |
| Total General | | | 228,371,167.05 | (100,00%) |

Fuente: Portal del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (www2.seace.gob.pe).
Elaboración propia.

Del cuadro precedente se aprecia que la empresa **Constructora Mundo SRL** fue la más beneficiada con la adjudicación (en forma individual o consorciada) de ejecución de obras por un total de **S/. 99 660 667,20**, monto que representa el **43,64%** del total de contrataciones de este tipo, llevadas a cabo por la municipalidades de la región Lambayeque.

En segundo lugar, está la empresa **Santa Lucia SAC Construcciones, Maquinarias, Equipos y Servicios Generales**, a quien se le adjudicó la ejecución de obras por un total de **S/. 37 453 692,66**, monto que representa el **16,40%** del total de contrataciones de este tipo, llevadas a cabo por la municipalidades de la región Lambayeque.

Seguidamente está la empresa **Roaya SAC Contratistas Generales**, a quien se le adjudicó la ejecución de obras por un total de **S/.32 939 915,69**, monto que representa el **14,42%** del total de contrataciones de este tipo, llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque.

En cuarto lugar, se encuentra la empresa **Concisa**, a quien se le adjudicó la ejecución de obras por un total de **S/. 32 662 734,87**, monto que representa el

14,30% del total de contrataciones de este tipo, llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque.

Estas cuatro (4) empresas acumularon el **88,77%** del total de las contrataciones de este tipo, llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque.

3.3.2 Proveedores contratados para consultorías de obra.

Los proveedores a quienes se les contrató directamente para la realización de consultoría de obras, así como las entidades que los contrataron y las sumas adjudicadas, se detallan a continuación:

Tabla N° 3.12
Proveedores contratados para la consultoría de obras

| Proveedor | Nombre Municipalidad | Objeto | Obra | Monto adjudicado S/. | Fecha de adjudicación |
|---------------------------|----------------------|---|---|----------------------|-----------------------|
| Enrique Barboza Alcántara | Patapo | Supervisión de obra | Mejoramiento del sistema de agua potable y ampliación del alcantarillado de las localidades La Cria y Pampa la Victoria distrito de Pátapo. | 200,626.00 | 13/10/2009 |
| Enrique Barboza Alcántara | Patapo | Supervisión de obra | Mejoramiento del sistema educativo en la I.E. José Domingo Atoche de Pátapo. | 154,259.70 | 08/07/2010 |
| Enrique Barboza Alcántara | Pítipo | Expediente técnico | Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la IE. N° 11538 - Pativilca - distrito de Pítipo - Ferreñafe - Lambayeque | 65 837,00 | 15/02/2009 |
| Enrique Barboza Alcántara | Pueblo Nuevo | Supervisión de obra | Mejoramiento del sistema de alcantarillado del cercado y pueblos jóvenes del distrito de Pueblo Nuevo - Ferreñafe - Lambayeque | 1,760,041.00 | 18/03/2009 |
| Enrique Barboza Alcántara | Santa Rosa | Supervisión de obra | Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de santa rosa - distrito de Santa Rosa- prov. de Chiclayo- Lambayeque | 903,314.97 | 13/10/2009 |
| Enrique Barboza Alcántara | Zaña | Supervisión de la elaboración de expediente técnico | Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña. | 72,000.00 | 02/04/2009 |
| Enrique Barboza Alcántara | Zaña | Elaboración de expediente técnico | Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11527 - Antonio Raymondi del Acqua - Saltur del Distrito de Zaña - Chiclayo - Lambayeque. | 131,243.00 | 21/02/2009 |
| Enrique Barboza Alcántara | Zaña | Elaboración de expediente técnico | Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E. N° 050 San Juan - Saltur del distrito de Zaña - Chiclayo - Lambayeque. | 30,221.00 | 21/02/2009 |

| Proveedor | Nombre Municipalidad | Objeto | Obra | Monto adjudicado S/. | Fecha de adjudicación |
|---|----------------------|-----------------------------------|--|----------------------|-----------------------|
| Enrique Barboza Alcántara | Zaña | Supervisión de obra | Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. N° 11527 - Antonio Raymondi del Acqua - Saltur del distrito de Zaña - Chiclayo – Lambayeque. | 218,737.00 | 20/03/2009 |
| Enrique Barboza Alcántara | Zaña | Supervisión de obra | Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E. N° 050 San Juan - Saltur del distrito de Zaña - Chiclayo – Lambayeque. | 50,366.00 | 20/03/2009 |
| Enrique Barboza Alcántara | Zaña | Supervisión de obra | Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña. | 1,945,900.00 | 23/04/2010 |
| Enrique Barboza Alcántara | Zaña | Supervisión de obra | Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la I.E. Santo Toribio de Mogrovejo, Zaña. | 262,747.00 | 07/05/2010 |
| Total Enrique Barboza Alcántara | | | | 5,795,292.67 | 41,61% |
| Walter Javier Montalván Bernal | Picsi | Supervisión de obra | Mejoramiento integral y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Picsi. | 816,298.97 | 07/07/2011 |
| Walter Javier Montalván Bernal | Pucalá | Elaboración de expediente técnico | Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano, distrito de Pucalá. | 323,485.00 | 17/04/2009 |
| Walter Javier Montalván Bernal | Pucalá | Supervisión de obra | Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano, distrito de Pucalá. | 915,592.24 | 08/07/2011 |
| Walter Javier Montalván Bernal | San José | Supervisión de obra | Construcción del plan maestro de saneamiento agua potable desagüe y tratamiento de aguas residuales de la Hab Urb Prog Juan Tomis Stack ciudad de dios distrito de San José- Lambayeque. | 1,500,000.00 | 24/03/2009 |
| Total Walter Javier Montalván Bernal | | | | 3,555,376.21 | 25,53% |
| Cecilia Raquel Vílchez Licera | Zaña | Supervisión de obra | Mejoramiento e implementación del sistema de agua potable y alcantarillado del CPM Saltur, distrito de Zaña-Chiclayo-Lambayeque | 32 633,42 | 12/02/2009 |
| Cecilia Raquel Vílchez Licera | Zaña | Elaboración de expediente técnico | Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña. | 1,728,000.00 | 12/02/2009 |
| Total Cecilia Raquel Vílchez Licera | | | | 1,760,633.42 | 12,64% |
| Juan Antonio Balcázar Becerra | Pacora | Supervisión de obra | Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Pacora – Lambayeque. | 526,412.12 | 22/07/2011 |
| Juan Antonio Balcázar Becerra | Patapo | Supervisión de obra | Mejoramiento del servicio educativo en la I.E. Gregorio Odar More La Cría. | 96,693.45 | 08/07/2010 |
| Juan Antonio Balcázar Becerra | Pítipo | Supervisión de obra | Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa en la IE. N° 11538 - Pativilca - distrito de Pítipo - Ferreñafe – Lambayeque | 109 729,00 | 20/03/2009 |

| Proveedor | Nombre Municipalidad | Objeto | Obra | Monto adjudicado S/. | Fecha de adjudicación |
|--|----------------------|---------------------|---|----------------------|-----------------------|
| Total Juan Antonio Balcázar Becerra | | | | 732 834,57 | 5,26% |
| José Germán Serquén Solano | Cayaltí | Supervisión de obra | Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del cercado de Cayalti y anexos, del distrito de Cayalti-Chiclayo-Lambayeque | 501 148,63 | 07/01/2009 |
| Total José Germán Serquén Solano | | | | 501 148,63 | 3,60% |
| Luis Eusebio Ortiz Sánchez | Mochumí | Supervisión de obra | Mejoramiento y ampliación integral del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Mochumi – Lambayeque. | 410,000.00 | 27/04/2009 |
| Total Luis Eusebio Ortiz Sánchez | | | | 410,000.00 | 2,94% |
| Jorge Luis Portilla Sampén | Oyotún | Supervisión de obra | Mejoramiento y ampliación integral del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Oyotún, Chiclayo, Lambayeque. | 349 533,00 | |
| Total Jorge Luis Portilla Sampén | | | | 349 533,00 | 2,51% |
| Corporación 2712 SRL | Mórrope | Supervisión de obra | Mejoramiento y ampliación del sistema de saneamiento básico de los caseríos los Positos, Tranca Sasape, Tranca Fanupe, Casa Blanca, Fanupe Barrio Nuevo y anexos del distrito de Mórrope - Lambayeque – Lambayeque. | 313,505.00 | 24/12/2009 |
| Total Corporación 2712 SRL | | | | 313,505.00 | 2,25% |
| Fernando Arturo Elías Zuloeta | Ferreñafe | Expediente técnico | Ampliación del sistema de redes de alcantarillado del distrito de Ferreñafe, provincia de Ferreñafe - Lambayeque | 254 016,00 | 16/03/2009 |
| Total Fernando Arturo Elías Zuloeta | | | | 254 016,00 | 1,82% |
| Wilfredo Lluen Vallejos | Ferreñafe | Expediente técnico | "Carretera Pítipo-Sime, distrito de Pítipo, Ferreñafe, Lambayeque" | 108 000,00 | 13/08/2009 |
| Total Wilfredo Lluen Vallejos | | | | 108 000,00 | 0,78% |
| Campos Cruzálegui Adriano | Chongoyape | Supervisión de obra | Mejoramiento de la infraestructura educativa en la I.E.S. José Jiménez Borja-Pampagrande-distrito de Chongoyape – Chiclayo – Lambayeque. | 75,124.46 | 02/04/2009 |
| Total Campos Cruzálegui Adriano | | | | 75,124.46 | 0,54% |
| Jhonny Rolando Díaz Ramírez | Eten Ciudad | Supervisión de obra | Ampliación, reconstrucción del Centro de Salud del distrito de Ciudad Eten, Chiclayo, Lambayeque. | 71,974.12 | 07/01/2010 |
| Total Jhonny Rolando Díaz Ramírez | | | | 71,974.12 | 0,52% |

| Proveedor | Nombre Municipalidad | Objeto | Obra | Monto adjudicado S/. | Fecha de adjudicación |
|----------------------|----------------------|--------|------|----------------------|-----------------------|
| Total general | | | | 13,927,438.08 | 100,00% |

Fuente: Portal del Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (www2.seace.gob.pe).
Elaboración propia.

Del cuadro precedente se aprecia que el proveedor **Enrique Barboza Alcántara** fue el más beneficiado con la adjudicación (en forma individual o consorciada) de servicios de supervisión y elaboración de expedientes técnicos de obras, por un total de **S/. 5 795 292,67**, monto que representa el **41,61%** del total de contrataciones de este tipo, llevadas a cabo por la municipalidades de la región Lambayeque.

En segundo lugar, está el consultor **Walter Javier Montalván Bernal**, a quien se le adjudicó servicios de supervisión y elaboración de expedientes técnicos de obras por un total de **S/. 3 555 376,21**, monto que representa el **25,53%** del total de contrataciones de este tipo, llevadas a cabo por la municipalidades de la región Lambayeque.

Seguidamente está la consultora **Cecilia Raquel Vílchez Licera**, a quien se le adjudicó servicios de supervisión y elaboración de expedientes técnicos de obras por un total de **S/. 1 760 633,42**, monto que representa el **12,64%** del total de contrataciones de este tipo, llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque.

En cuarto lugar, se encuentra el consultor **Juan Antonio Balcázar Becerra**, a quien se le adjudicó supervisión de obras por un total de **S/. 732 834,57**, monto que representa el **5,26%** del total de contrataciones de este tipo, llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque.

Estos cuatro (4) proveedores acumularon el **85,04%** del total de las contrataciones de este tipo, llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque.

3.4 Supervisión realizada por el OSCE a las contrataciones exoneradas.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE (ex CONSUCODE), por mandato legal, tiene la obligación de supervisar y fiscalizar de forma aleatoria y selectiva los procesos de contratación que realicen las entidades del Estado para proveerse de bienes, servicios u obras, entre los cuales se encuentran los procesos exonerados materia de estudio.

Los resultados de las acciones de supervisión llevadas a cabo por el OSCE a los procesos exonerados en análisis, fueron comunicados a las entidades a través de oficios, los cuales llegaron en fechas posteriores a la adjudicación de los servicios u obras, y cuando solo quedaba identificar los posibles daños y los responsables de estos.

Entre los procesos exonerados que estuvieron sujetos a la supervisión del OSCE (ex CONSUCODE), tenemos los siguientes:

3.4.1 Procesos exonerados por situación de desabastecimiento inminente.

- a) **Procesos exonerados Nos 001 y 002-2009, ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento del sistema de alcantarillado del cercado y pueblos jóvenes del distrito de Pueblo Nuevo - Ferreñafe - Lambayeque”.**

El OSCE, a través del Oficio N° E-084-2009/DSF/SSUP de 19 de mayo de 2009⁶⁷ (ver anexo N° 3), remitió al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo, los resultados de la acción de supervisión a los referidos procesos exonerados, manifestándole expresamente, entre otros, lo siguiente:

“... es necesario precisar que el sustento señalado por su representada para justificar las exoneraciones aprobadas no acredita la ocurrencia de una

⁶⁷ Recibido el 19 de mayo de 2009.

situación inminente, extraordinaria e imprevisible que justifique la exoneración, toda vez que el sistema de alcantarillado de su localidad viene siendo objeto de estudio desde hace tiempo atrás, lo cual ha impulsado a su representada a buscar el financiamiento necesario para solucionar las deficiencias del mismo, siendo además, que mediante CP-1-2007-MDPN-F/CES convocado el 05.10.2007 mediante proceso de selección abreviado se contrató la elaboración del expediente técnico de la obra exonerada. Asimismo, mediante Acuerdo de Concejo n.º 034-2007-MDPN-F, su representada aprobó la exoneración destinada a la contratación del servicio de supervisión de dicho expediente técnico, bajo la causal de desabastecimiento inminente.

Por otro lado, cabe mencionar que la Cláusula Séptima del Convenio, tampoco constituye una situación extraordinaria e imprevisible que justifiquen la causal de exoneración invocada. Por ello, dado que el convenio fue suscrito el 20.01.2009 y la exoneración fue autorizada el 11.03.2009 debe informarse sobre las acciones adoptadas por su representada desde la entrada en vigencia del mencionado convenio a efectos de cumplir con los compromisos asumidos...

El artículo 129º del Reglamento estipula que, en el caso de desabastecimiento inminente la necesidad de los bienes, servicios u obras debe ser actual e imprescindible para atender los requerimientos inmediatos. Es del caso, que la individualización del proveedor que realizaría la obra se efectuó el 17.03.2009, estableciéndose como plazo para ejecutar la misma 360 días calendarios, lo cual implicaría que el accionar de su representada no ha contrarrestado la situación que, según lo mencionado, se pretendía atender con la exoneración materia de análisis...

Como puede apreciarse el OSCE, observó la situación de desabastecimiento inminente aprobada por la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo, expresando:

- No se acreditó la ocurrencia de una situación inminente, extraordinaria e imprevisible que justifique la exoneración.

- La Cláusula Séptima⁶⁸ del Convenio celebrado con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, tampoco constituye una situación extraordinaria e imprevisible que justifique la causal de exoneración invocada.
- La obra se ejecutaría en 360 días calendario, lo cual implica que el accionar de la Municipalidad no contrarrestó la situación de desabastecimiento aludida.

De otro lado, cabe precisar que la comunicación realizada por el OSCE se efectuó el 19 de mayo de 2009, sin embargo los contratos celebrados con las empresas que se encargarían de la ejecución y supervisión de la obra fueron suscritos el 1 de abril de 2009, lo que demuestra que la acción de supervisión se realizó inoportunamente, y no permitió una acción directa y efectiva.

3.4.2 Procesos exonerados por situación de emergencia.

a) Proceso exonerado N° 002-2009, elaboración del expediente técnico de la obra: “Mejoramiento del Plan Maestro de Saneamiento de Agua Potable, Desagüe y Tratamiento de Aguas Residuales del Distrito de Zaña – Chiclayo – Lambayeque”.

Mediante Oficio N° E-025-2009/DSFE/SDS de 31 de marzo de 2009⁶⁹ (ver anexo N° 4) el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, remitió al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Zaña los resultados de la labor de supervisión efectuada al proceso exonerado n.º 002-2009-MDZ/CE, en el cual señala, entre otros, lo siguiente:

“Debemos señalar que la causal de exoneración invocada habilita a la entidad a actuar de forma inmediata a fin de atender las consecuencias del

⁶⁸ Las obligaciones de la Municipalidad establecidas en la cláusula séptima del convenio, literal f) señala expresamente: *“Remitir a VIVIENDA el cronograma de actividades de ejecución del proyecto, el mismo que guarda relación con el cronograma de desembolsos, en un plazo no mayor a 90 días...”*; advirtiéndose que, dicha cláusula no obliga a la entidad a iniciar la ejecución del proyecto en el citado plazo.

⁶⁹ Recibido por la Municipalidad Distrital de Saña el 14 de abril de 2009.

evento que originó la emergencia. Es del caso, que la determinación del proveedor que brindará la prestación exonerada se habría realizado el 10.02.2009, teniendo esta un plazo de 90 días calendario. Al respecto, debe considerarse que la obtención del expediente técnico sólo significaría que la entidad cuente con los términos de referencia de la obra a ejecutarse en el futuro, siendo que mientras ello suceda, los hechos dañosos que fundamentarían la exoneración seguirían ocurriendo...”

Como puede apreciarse el OSCE, observó la situación de emergencia aprobada por la Municipalidad Distrital de Zaña, expresando principalmente que la obtención del expediente técnico sólo significaría que la entidad cuente con los términos de referencia de la obra a ejecutarse en el futuro, siendo que mientras ello suceda, los hechos dañosos que fundamentarían la exoneración seguirían ocurriendo.

Asimismo, la comunicación realizada por el OSCE se efectuó el 14 de abril de 2009, sin embargo el contrato celebrado con la consultora que se encargaría de la formulación del expediente técnico, fue suscrito el 4 de marzo de 2009, lo que demuestra que la acción de supervisión se realizó inoportunamente, y no permitió una acción directa y efectiva.

b) Procesos exonerados Nos 001 y 002-2010-MDZ/CE, ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento del Plan Maestro de Saneamiento de Agua Potable, Desagüe y Tratamiento de Aguas Residuales del Distrito de Zaña – Chiclayo – Lambayeque”.

Mediante Oficio N° E-035-2010/DSF-SPG de 15 de julio de 2010⁷⁰ (**ver anexo N° 5**), el OSCE remitió al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Zaña los resultados de la labor de supervisión a los citados procesos exonerados, en el que menciona, entre otros, lo siguiente:

“... la autorización de exoneración materia de análisis no evidencia incidencia directa en la atención de las consecuencias derivadas de la

⁷⁰ Recibido por Trámite Documentario el 27 de julio de 2010.

ocurrencia del evento que la justificó, dado que, con la actuación de la entidad solo se habría llegado a determinar a los proveedores, mas no a la obtención de aquello que atendería de forma inmediata los requerimientos que habrían surgido producto de la emergencia alegada...”.

Asimismo, en atención a la respuesta dada por la Municipalidad a través del Oficio N° 0174-2010-MDZ/A, la Dirección de Supervisión, Fiscalización y Estudios del OSCE, emitió el Informe N° 006-2011/DSF-SPG de 25 de febrero de 2011, en el que menciona, entre otros, lo siguiente:

“... la Entidad, mediante Oficio n.º 0174-2010-MDZ/A, reitera los hechos indicados en el Informe Técnico Legal N° 01-2010/MDZ, con el que se pretendió justificar la autorización de la exoneración. Agrega que se recomendó que las obras fueran exoneradas de proceso de selección, toda vez que de esa manera se evitaría “la demora normal que genera la selección de procedimientos regulares, misma que pudo producir daños mayores al interés público”. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la inmediatez en la actuación de una Entidad, tal como lo exige la normativa frente a la configuración de una situación de emergencia, no se encuentra referida a la rapidez con que se determine el proveedor, sino a la obtención en forma directa y sin mayor dilación, de las prestaciones con que se atenderá la emergencia alegada; por ello, la normativa de contratación pública admite en este único caso la regularización de los trámites administrativos de tales contrataciones... En ese contexto, dado que lo sostenido por la Entidad para justificar las exoneraciones en cuestión no se ajusta a las condiciones previstas en la Ley y su Reglamento, subsisten las observaciones formuladas por este Organismo Supervisor...”.

De otro lado, cabe precisar que la comunicación realizada por el OSCE se efectuó el 27 de julio de 2010, sin embargo los contratos celebrados con las empresas que se encargarían de la ejecución y supervisión de la obra fueron suscritos el 26 de abril y 5 de mayo de 2010, respectivamente, lo que demuestra que la acción de supervisión se realizó inoportunamente, y no permitió una acción directa y efectiva.

c) Procesos exonerados Nos 003 y 004-2010-MDZ/CE, ejecución y supervisión de la obra: "Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa Santo Toribio de Mogrovejo – distrito de Zaña – provincia Chiclayo – región Lambayeque".

Las citadas exoneraciones, 003 y 004-2010-MDZ/CE, fueron supervisadas por el OSCE, el cual, mediante el Oficio N° E-44-2010/DSF-SPG de 27 de julio de 2010 (**ver anexo N° 6**)⁷¹ remitió al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Zaña los resultados de su labor, en el que menciona, entre otros, lo siguiente:

“(...) este Organismo Supervisor debe destacar que bajo los supuestos de situación de emergencia, las entidades deben actuar de manera inmediata, ordenando la ejecución de lo estrictamente necesario para remediar el evento producido y satisfacer la necesidad sobrevenida, sin sujetarse a los requisitos formales previos... La actuación inmediata supone que, como resultado de la exoneración no solo se efectúe la individualización del proveedor del cual se obtendrá el bien, servicio u obra requerida, sino que, en efecto, se pueda contar con aquello que paliará o atenderá de manera definitiva, según sea el caso, el requerimiento que deviene del hecho que configuró la causal. En ese sentido, la determinación del proveedor mediante un procedimiento de exoneración no constituye un fin en sí mismo, sino un medio necesario para que se puedan obtener los bienes, servicios u obras que paliarán la emergencia (...)

Ahora bien, es el caso que de acuerdo con lo estipulado en el respectivo contrato, la ejecución de la obra demandaría ciento ochenta (180) días calendario, lo que significa que se contaría con esta aproximadamente en noviembre del presente año. Considerando ello, las prestaciones objeto de exoneración no podrían brindar atención inmediata a las situaciones alegadas en el mencionado informe técnico legal (...)

⁷¹ Recibido por la municipalidad el 12 de agosto de 2010.

En vista de lo expuesto, la autorización de exoneración materia de análisis no evidencia incidencia directa en la atención de las consecuencias derivadas de la ocurrencia del evento que la justificaría, dado que con la actuación de la Entidad solo se habría llegado a determinar a los proveedores, mas no a la obtención de aquello que atendería de forma inmediata los requerimientos que habrían surgido producto de la emergencia alegada.

En virtud de ello, debe efectuarse el respectivo deslinde de responsabilidades, de acuerdo al artículo 46° de la Ley, así como adoptar las medidas correctivas que en el marco de sus competencias resulten pertinentes (...)”.

De otro lado, cabe precisar que la comunicación realizada por el OSCE se efectuó el 12 de agosto de 2010, sin embargo los contratos celebrados con las empresas que se encargarían de la ejecución y supervisión de la obra fueron suscritos el 13 y 17 de mayo de 2010, respectivamente, lo que demuestra que la acción de supervisión se realizó inoportunamente, y no permitió una acción directa y efectiva.

d) Proceso exonerado N° 001-2011-MDP/CE-EXO, ejecución y supervisión de la obra: “Construcción del sistema de agua potable y alcantarillado C.P. Capote – Picsi”.

Mediante Oficio N° E-070-2011/DSF-SPG de 25 de abril de 2011 (**ver anexo N° 7**), el OSCE remitió al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Picsi los resultados de la labor de supervisión al citado proceso exonerado, en el que menciona, entre otros, lo siguiente:

“(...) la Entidad debe actuar de manera inmediata, ordenando la ejecución de lo estrictamente necesario para remediar el evento producido y satisfacer la necesidad sobrevenida, sin sujetarse a los requisitos formales previos establecidos en la normativa.

La actuación inmediata supone que, como resultado de la exoneración no sólo se efectúe la individualización del proveedor del cual se obtendrá el bien,

servicio u obra requerida, sino que, en efecto, se pueda contar con aquello que paliará o atenderá de manera definitiva, según sea el caso, el requerimiento que deviene del hecho que configuró la causal.

(...)

Cabe precisar que los aspectos descritos derivan del carácter excepcional que reviste una exoneración de proceso de selección pues, al regularse mediante una norma de excepción, su empleo debe ceñirse estrictamente a los límites y condiciones establecidas en la Ley y el Reglamento, sin admitirse interpretaciones latas o extensas que privilegien su aplicación a un caso concreto.

Ahora bien, es el caso que la ejecución de la obra demandaría un plazo de ejecución de ciento cincuenta (150) días calendario, lo que significa que se contaría con aquella aproximadamente en setiembre del presente año, dado que habría sido adjudicada el 15.04.2011. Considerando ello, las prestaciones exoneradas no podrían brindar atención inmediata a las situaciones alegadas en los informes, toda vez que durante el periodo de ejecución, las consecuencias que se buscarían paliar seguirán ocurriendo (enfermedades, entre otros).

En virtud de lo expuesto, la autorización de exoneración materia de análisis no evidencia incidencia directa en la atención de las consecuencias derivadas de la ocurrencia del evento que la justificaría, dado que con la actuación de la entidad sólo se habría determinado al proveedor, mas no se obtendrá aquello que atendería de forma inmediata los requerimientos que habrían surgido producto de la emergencia alegada.

(...)

En vista de los hechos expuestos se evidencia que la exoneración de proceso para la ejecución de la obra y su respectiva supervisión, no se condice con ninguno de los acontecimientos señalados en el artículo 23° de la Ley, como lo sostendrían los informes, sino que a través de la exoneración se pretendería eximir de los procedimientos ordinarios o habituales a que se

refiere el mandato contenido en el artículo 76° de la Constitución Política, el cual establece que las Entidades se encuentran obligadas por regla general, a efectuar los respectivos procesos de selección destinados a la provisión de los bienes, servicios o obras que atenderán sus necesidades.

Cabe agregar que el cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa de contratación pública para realizar un proceso de selección, así como la posibilidad de que el financiamiento revierta al tesoro público, debido a la inejecución de obras en determinado ejercicio fiscal, no constituyen por sí, eventos que configuren la causal de exoneración invocada. En ese contexto, en situaciones como la descrita debe recurrirse a los mecanismos previstos en dichos convenios a fin de resolver las contingencias que pudieran surgir en su ejecución y no utilizar la figura jurídica de las exoneraciones de procesos de selección, como ha ocurrido en el presente caso”.

e) Procesos exonerados Nos 002 y 003-2011/EXO-MDP, ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento integral y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Pisci”.

Con Oficio N° E-153-2011/DSF-SPG de 11 de julio de 2011 (**ver anexo N° 8**), el OSCE remitió al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pisci los resultados de la labor de supervisión a los citados procesos exonerados, en el que menciona, entre otros, lo siguiente:

“(…), en el presente caso las prestaciones exoneradas implican que la Entidad contrate la ejecución y supervisión de la obra; prestaciones cuya ejecución demandaría, de acuerdo con lo señalado en sus base, trescientos sesenta (360) días calendario, lo que significa que se contaría con ésta aproximadamente en agosto de 2012, siendo hasta dicho momento los eventos que se buscarían superar se mantendrían latentes.

En efecto, debe considerarse que las obras constituyen prestaciones complejas, es decir que no pueden ejecutarse ni obtenerse en un plazo que no haya de por medio alguna otra actividad, sino que involucran la sucesión de una serie de labores especializadas, razón por la cual no es posible alegar

que en el presente caso las prestaciones exoneradas constituyan una medida que permita atender de manera inmediata las necesidades que justificarían tal decisión.

En tal sentido, se aprecia que las exoneraciones materia de análisis no evidencian incidencia directa en la atención de consecuencias derivadas del evento que la sustenta, dado que con la decisión de exonerar las prestaciones en cuestión, la Entidad únicamente lograría individualizar a proveedores mas no obtener aquello que atiende de manera inmediata la emergencia alegada.

(...)

Al respecto y dado que se hace alusión a plazos que estarían por vencer, debe indicarse que la posibilidad de que el financiamiento revierta al tesoro público debido a la inejecución del presupuesto asignado para realizar determinada obra, no constituye por sí, un evento que justifique la configuración de la causal de exoneración invocada.

Cabe agregar que las contingencias que pudieran surgir de las obligaciones que asuma una entidad en virtud de convenios o instrumentos de similar naturaleza, deben ser resueltos de acuerdo con los mecanismos previstos en dichos acuerdos, y no utilizarse la figura jurídica de las exoneraciones de procesos de selección, como ha ocurrido en el presente caso”.

Recomienda finalmente dejar sin efecto las exoneraciones aprobadas, y en caso haberse suscrito contrato, declarar su nulidad; lo cual no ocurrió. De otro lado, cabe precisar que la adjudicación de ambos proceso fue realizada el 7 de julio de 2011.

- f) Procesos exonerados Nos 001 y 002-2011/EXO-MDP, ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento, construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado, casco urbano, distrito de Pucalá”.**

Con Oficio N° E-159-2011/DSF-SPG de 12 de julio de 2011 (**ver anexo N° 9**), el OSCE remitió al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pucalá

los resultados de la labor de supervisión a los citados procesos exonerados, en el que menciona, entre otros, lo siguiente:

“(...) se advierte que las prestaciones exoneradas se encuentran dirigidas a la ejecución de una obra de saneamiento a fin de rehabilitar y ampliar dicha estructura; sin embargo, considerando que las obras constituyen prestaciones complejas, es decir que no pueden ejecutarse ni obtenerse en un plazo en que no haya de por medio alguna otra actividad, sino que involucren una serie de labores especializadas, no es posible alegar en el presente caso que las prestaciones exoneradas constituyan una medida que permita atender de manera inmediata las necesidades que justificarían la decisión de exonerar. Al respecto, toda vez que el plazo de ejecución de la obras asciende a trescientos sesenta (360) días calendario, lo que significa que, considerando que ha sido adjudicada el 07.07.2011, se contaría con aquella aproximadamente en julio del año 2012, en tanto que las consecuencias que se buscarían atender o paliar seguirán ocurriendo.

En esa medida, se aprecia que la exoneración materia de análisis no evidencia incidencia directa en la atención de las consecuencias derivadas del evento que se alega como sustento, siendo que con la decisión de exonerar las prestaciones en cuestión, la Entidad únicamente lograría individualizar a proveedores mas no obtener aquello que atiende de manera inmediata la emergencia alegada.

En ese sentido (...) debe indicarse que la actuación de su representada evidencia que las prestaciones exoneradas no se condice con alguno de los acontecimientos señalados en el artículo 23° de la Ley, como se sostiene en los informes, sino que a través de la exoneración se pretendería eximir de los procedimientos ordinarios o habituales, a que se refiere el mandato contenido en el artículo 76° de la Constitución Política, el cual establece que las entidades se encuentran obligadas por regla general, a efectuar los respectivos procesos de selección destinados a la provisión de bienes, servicios u obras que atenderán sus necesidades”.

Recomienda finalmente dejar sin efecto las exoneraciones aprobadas, y en caso haberse suscrito contrato, declarar su nulidad; lo cual no ocurrió.

g) Procesos exonerados Nos 001 y 002-2011/MDP, ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Pacora, Lambayeque”.

Con Oficio N° E-176-2011/DSF-SPG de 26 de julio de 2011 (**ver anexo N° 10**), el OSCE remitió al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pacora los resultados de la labor de supervisión a los citados procesos exonerados, en el que menciona, entre otros, lo siguiente:

“(…) es el caso que la ejecución de la obra demandaría un plazo de ejecución de doscientos cuarenta (240) días calendario, lo que significa que se contaría con aquella aproximadamente en marzo del ejercicio presupuestal 2012, considerando que su adjudicación fue prevista para el 22.07.2011. En vista de ello, las prestaciones exoneradas no podrían brindar atención inmediata a las situaciones alegadas en los informes, toda vez que durante el periodo de ejecución, las consecuencias que se buscarían paliar seguirán ocurriendo (peligro de colapso del sistema de agua y alcantarillado por el mal estado de su infraestructura, enfermedades, entre otros).

En esa medida, se aprecia que las exoneraciones materia de análisis no evidencian incidencia directa en la atención de las consecuencias derivadas del evento que se alega como sustento, siendo que con la decisión de exonerar las prestaciones en cuestión, al Entidad únicamente lograría individualizar a proveedores mas no obtener aquello que atiende de manera inmediata la emergencia alegada.

Asimismo, cabe destacar que si bien las normas permiten que una entidad agote el requerimiento producto de una situación de emergencia, dicho requerimiento debe surgir como consecuencia del evento que originó tal situación, de manera que dichas medidas excepcionales no se utilicen como medio para cumplir objetivos propuestos por la Entidad, como producto de

sus planes institucionales u objetivos anuales, cuyas actividades se ejecutan empleando procedimientos administrativos ordinarios y habituales.

En relación con lo señalado, debe mencionarse que de la revisión efectuada al Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se desprende que la obra (...) fue declarado viable el 07.08.2009, asignándosele el Código N° 74464. Así también, su representada elaboró el expediente técnico de la mencionada obra y suscribió un convenio con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a fin de obtener el financiamiento respectivo (...).

En ese sentido, se evidencia que las prestaciones exoneradas no se condicen con alguno de los acontecimientos señalados en el artículo 23° de la Ley, como se sostiene en los informes, sino que a través de las exoneraciones se pretendería eximir de los procedimientos ordinarios o habituales, a que se refiere el mandato contenido en el artículo 76° de la Constitución Política, el cual establece que las Entidades se encuentran obligadas por regla general, a efectuar los respectivos procesos de selección destinados a la provisión de bienes, servicios u obras que atenderían sus necesidades.

De otro lado, cabe precisar que el “Programa Agua Para Todos” a través de diversas comunicaciones remitidas a este Organismo Supervisor con ocasión de casos similares ha precisado que con el financiamiento otorgado “no se ha autorizado realizar procesos de adjudicación por emergencia de saneamiento”, siendo que el plazo establecido en la norma que autoriza la transferencia de partidas se encuentra referido al inicio del “proceso de selección correspondiente para la ejecución del proyecto a su cargo””.

Recomienda finalmente dejar sin efecto las exoneraciones aprobadas, y en caso haberse suscrito contrato, declarar su nulidad; lo cual no ocurrió.

En conclusión, las supervisiones realizadas por el OSCE revelan que los procedimientos y justificaciones empleados por las municipalidades para aprobar las situaciones de desabastecimiento inminente y de emergencia se han repetido en

cada una de ellas, y por ende contienen los mismos errores y deficiencias que han transgredido la normativa pública de contrataciones, siendo estos:

- La autorización de exoneraciones no evidencia incidencia directa en la atención de las consecuencias del evento que la justificó.
- La actuación de la entidad solo llegó a determinar a los proveedores, mas no la obtención de aquello que atendería de forma inmediata la emergencia alegada.
- La inmediatez en la actuación de una entidad no se encuentra referida a la rapidez con que se determine el proveedor, sino a la obtención en forma directa y sin mayor dilación de las prestaciones con que se atenderá la emergencia alegada.
- La posibilidad de que el financiamiento revierta al tesoro público debido a la inejecución del presupuesto asignado para realizar determinada obra, no constituye por sí, un evento que justifique la configuración de la causal de exoneración invocada.
- La obtención del expediente técnico sólo significaría que la entidad cuente con los términos de referencia de la obra a ejecutarse en el futuro, siendo que mientras ello suceda, los hechos dañosos que fundamentarían la exoneración seguirían ocurriendo.

Sin embargo, el actuar de dicho organismo supervisor resultó ser inoportuno y no resultó ser efectivo ya que las obras y servicios contratados continuaron su curso.

3.5 Control ejercido por la Contraloría General de la República a las contrataciones exoneradas.

La Contraloría General de la República (CGR), por mandato constitucional tiene la misión de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

Asimismo, de acuerdo con su Ley Orgánica (Ley N° 27785) ejerce el control externo con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado, el cual lo realiza fundamentalmente

mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior; asimismo a través de labores preventivas o de carácter simultáneo.

Algunos de los procesos exonerados materia de análisis fueron objeto de control externo por parte de la CGR, a través de comunicaciones de carácter posterior y a través de acciones de control en las que se identificaron responsabilidades de las autoridades y/o funcionarios involucrados.

Sin embargo, es preciso señalar que el control externo que ejerce la CGR es inoportuno debido a que este se da en fechas muy posteriores a la ocurrencia de los hechos y cuando solo queda identificar los daños y los responsables de estos.

El control externo ejercido por la CGR a los procesos exonerados materia de análisis fue el siguiente:

3.5.1 Control preventivo

- a. Procesos exonerados Nos 001 y 002-2010-MDZ/CE, ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento del Plan Maestro de Saneamiento de Agua Potable, Desagüe y Tratamiento de Aguas Residuales del Distrito de Zaña – Chiclayo – Lambayeque”.**

Mediante oficio n.º 00477-2010-CG/COT de 16 de junio de 2010 (**ver anexo N° 11**), la Contraloría General de la República, en el marco del control preventivo, remitió al Alcalde los hechos detectados relacionados con las citadas exoneraciones, manifestándole expresamente:

“(...) es necesario señalar que si bien la entidad consideraba prioritaria la ejecución de las mismas; sin embargo, ello no justificaba la decisión de exonerarse de proceso de selección que correspondía, toda vez que la administración conocía con antelación la situación en que se encontraba el sistema de agua potable y alcantarillado; por lo que, bien pudo programar y ejecutar los procesos de selección siguiendo los procedimientos regulares de contratación, sin necesidad de recurrir a la exoneración, es más (...) los

procesos de selección se encontraban programados para el mes de enero; además en los informes no se indica los motivos de la no ejecución dando lugar a que posteriormente se tramitaran y aprobaran las exoneraciones materia de comentario.

(...) se recomienda que ponga en conocimiento del Concejo Municipal en su próxima sesión, el presente documento, con la finalidad de que dispongan las acciones más convenientes y efectivas orientadas a subsanar los hechos detectados... sin perjuicio del deslinde de responsabilidades que corresponde (...)”.

De otro lado, cabe precisar que el oficio de la CGR se emitió el 16 de junio de 2010, sin embargo los contratos celebrados con las empresas que se encargarían de la ejecución y supervisión de la obra fueron suscritos el 26 de abril y 5 de mayo de 2010, respectivamente, lo que demuestra que la labor preventiva fue inoportuna y no permitió una acción directa y efectiva.

b. Procesos exonerados Nos 003 y 004-2010-MDZ/CE, ejecución y supervisión de la obra: "Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa Santo Toribio de Mogrovejo – distrito de Zaña – provincia Chiclayo – región Lambayeque".

Mediante oficio n.º 00477-2010-CG/COT de 16 de junio de 2010 (**ver anexo N° 11**), la Contraloría General de la República, en el marco del control preventivo, remitió al Alcalde los hechos detectados relacionados con las citadas exoneraciones, manifestándole expresamente:

“(...) la Administración conocía la situación en que se encontraba la infraestructura de la Institución Educativa “Santo Toribio de Mogrovejo”, dado que ésta se encontraba deteriorada por su antigüedad y al igual que en los casos anteriores, no se evidencia que se hayan adoptado medidas para su mejoramiento; es más, los informes técnico y legal no revelan que la administración haya actuado de manera inmediata como lo exige una

situación de emergencia, exigencia establecida en el artículo 23° de la Ley y artículo 128° de su Reglamento; lo que constituiría negligencia por parte de los funcionarios y/o servidores encargados de programar y ejecutar los procesos de selección correspondientes.

(...) se recomienda que ponga en conocimiento del Concejo Municipal en su próxima sesión, el presente documento, con la finalidad de que dispongan las acciones más convenientes y efectivas orientadas a subsanar los hechos detectados... sin perjuicio del deslinde de responsabilidades que corresponde (...)”.

De otro lado, cabe precisar que el oficio de la CGR se emitió el 16 de junio de 2010, sin embargo los contratos celebrados con las empresas que se encargarían de la ejecución y supervisión de la obra fueron suscritos el 13 y 17 de mayo de 2010, respectivamente, lo que demuestra que la labor preventiva se realizó inoportunamente, y no permitió una acción directa y efectiva.

c. Procesos exonerados Nos 002 y 003-2011/EXO-MDP, ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento integral y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Pícsi”.

Con Oficio N° 01086-2011-CG/COT de 27 de diciembre de 2011 (**ver anexo N° 12**), la Contraloría General de la República, en el marco del control preventivo, remitió al Alcalde los hechos detectados relacionados con las citadas exoneraciones, manifestándole expresamente:

“(...) si bien la entidad consideraba prioritaria la ejecución de la obra, ello no justificaba la decisión de exonerarse de proceso de selección que correspondía, toda vez que se conocía con antelación la situación en que se encontraba el sistema de agua potable y alcantarillado, ya que se había dispuesto con Resolución de Alcaldía N° 044-2011-MDP de 2 de febrero de 2011 la designación del Comité Especial para el desarrollo, organización y

conducción del proceso de selección para la ejecución de la obra (...). Por lo que su representada bien pudo ejecutar los procesos de selección siguiendo los procedimientos regulares de contratación sin necesidad de recurrir a la exoneración.

Además, los informes técnico y legal no revelan que la administración haya actuado de manera inmediata como lo exige una situación de emergencia, lo que constituiría la falta de diligencia por parte de los funcionarios y/o servidores encargados de programar y ejecutar los procesos de selección correspondientes.

De otro lado, se evidencia del contenido de las Bases Administrativas que la ejecución del proyecto demandaría de un plazo de 360 días calendario; es decir, que al término de dicho periodo, la entidad recién podría tener a su disposición la referida obra, situación que no concuerda con la inmediatez que establece el artículo 23° de la Ley de Contrataciones del Estado (...).

A ello se agrega, que su representada optó por la contratación definitiva de la obra en mención; no obstante, en el contenido de los informes técnico y legal, no se ha fundamentado las razones por las cuales para este caso no correspondería realizar un proceso de selección posterior, lo que denota, inobservancia a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 128° del Reglamento (...)."

De otro lado, cabe precisar que el oficio de la CGR se emitió el 27 de diciembre de 2011, sin embargo la adjudicación de ambos procesos fue realizada el 7 de julio de 2011, lo que demuestra que la labor preventiva se realizó inoportunamente, y no permitió una acción directa y efectiva.

d. Procesos exonerados Nos 001 y 002-2011/EXO-MDP, ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento construcción y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado del casco urbano de Pucalá”.

Con Oficio N° 622-2011-CG/COT de 2 de setiembre de 2011 (**ver anexo N° 13**), la Contraloría General de la República, en el marco del control preventivo, remitió al Alcalde los hechos detectados relacionados con las citadas exoneraciones, manifestándole expresamente:

“(...) se revisó la documentación publicada en el Seace, evidenciándose del contenido de las bases de los procesos de selección exonerados, que el plazo para la ejecución de los referidos servicios es de trescientos sesenta (360) días calendario; es decir, que al término de dicho periodo de tiempo, la Entidad recién podrá tener a su disposición la obra antes citada, situación que no concuerda con la inmediatez que establece el artículo 23°.- Situación de emergencia de la Ley de Contrataciones del Estado (...).

A ello se agrega, que su representada optó por la contratación definitiva de los servicios en mención no obstante, en el contenido de los informes técnico y legal, no se ha fundamentado las razones por las cuales para estos casos no correspondería realizar los procesos de selección posteriores, lo que denota inobservancia a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 128°.- Situación de emergencia, del Reglamento de la acotada Ley (...)”.

De otro lado, cabe precisar que el oficio de la CGR se emitió el 2 de setiembre de 2011, sin embargo la adjudicación de ambos procesos fue realizada el 7 y 8 de julio de 2011, lo que demuestra que la labor preventiva se realizó inoportunamente, y no permitió una acción directa y efectiva.

e. Procesos exonerados Nos 001 y 002-2011/MDP, ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Pacora - Lambayeque”.

Con Oficio N° 637-2011-CG/COT de 2 de setiembre de 2011 (**ver anexo N° 14**), la Contraloría General de la República, en el marco del control preventivo, remitió al Alcalde los hechos detectados relacionados con las citadas exoneraciones, manifestándole expresamente:

“(…) se revisó la documentación publicada en el Seace, evidenciándose del contenido de las bases de los procesos de selección, que el plazo de ejecución de los citados servicios es de doscientos cuarenta (240) días calendario; es decir, que al término de dicho periodo de tiempo, la Entidad recién podrá tener a su disposición la referida obra, situación que no concuerda con la inmediatez que establece el artículo 23°.- Situación de emergencia de la Ley de Contrataciones del Estado (…).

A ello se agrega, que su representada optó por la contratación definitiva de los servicios en mención no obstante, en el contenido de los informes técnico y legal, no se ha fundamentado las razones por las cuales para estos casos no correspondería realizar los procesos de selección posteriores, lo que denota inobservancia a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 128°.- Situación de emergencia, del Reglamento de la acotada Ley (…)”.

De otro lado, cabe precisar que el oficio de la CGR se emitió el 2 de setiembre de 2011, sin embargo la adjudicación de ambos procesos fue realizada el 22 de julio de 2011, lo que demuestra que la labor preventiva se realizó inoportunamente, y no permitió una acción directa y efectiva.

3.5.2 Control posterior.

La Contraloría General de la República ejerció el control posterior a través de exámenes especiales a las diferentes municipalidades, y como resultado de éstas emitieron los informes de control en los que se identificaron las responsabilidades que resultaron producto de la evaluación realizada. Tales exámenes especiales se detallan a continuación:

a. Examen especial a la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo.

En el marco del plan operativo del año 2011, la Contraloría General de la República ejecutó una acción de control a la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo de la provincia de Ferreñafe, departamento de Lambayeque, teniendo como objetivo, entre otros, el siguiente:

- ✓ Determinar si los procesos de contratación de los servicios de ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento del Sistema de Alcantarillado del Cercado y Pueblos Jóvenes del Distrito de Pueblo Nuevo - Ferreñafe - Lambayeque”, se han llevado a cabo cumpliendo con lo exigido por las normas de contrataciones, presupuestales y demás aplicables (Procesos exonerados Nos 001 y 002-2009).

Como resultado de dicho examen se emitió el Informe N° 121-2013-CG/CRN-EE de 11 de abril de 2013 (**ver anexo N° 15**), en cuya Observación N° 1 se desarrolló las irregularidades detectadas en dichos procesos exonerados, habiendo llegado a la conclusión siguiente:

“El Concejo Municipal aprobó sucesivas exoneraciones para la ejecución de obras y la contratación de consultorías para la elaboración y supervisión de expedientes técnicos, sin mediar proceso de selección alguno, bajo la supuesta causal de desabastecimiento inminente, pese a ser, reconvenidos por el CONSUCODE (hoy OSCE) a través de oficios de supervisión, en los cuales se les puso de conocimiento que las exoneraciones que venían autorizando eran contrarias a norma, transgrediendo la normativa de contrataciones y adquisiciones del Estado. Los hechos comentados se han debido a la actitud recurrente del Alcalde y Regidores, de transgredir el ordenamiento legal vigente de contrataciones del Estado; asimismo, por la conducta de los funcionarios que indebidamente formularon informes describiendo situaciones extraordinarias que nunca existieron. Como consecuencia, se afectó el principio de libre competencia, limitando la participación de los postores nacionales y por ende la posibilidad de que la entidad obtenga mejores propuestas técnicas y económicas.”

Habiéndose identificado responsabilidad administrativa funcional al Concejo Municipal (integrado por el Alcalde y los regidores), así como a los funcionarios que emitieron los informes técnico y legal que sirvieron de

sustento para aprobar la situación de desabastecimiento inminente y las exoneraciones de proceso de selección Nos 001 y 002-2009.

b. Examen especial a la Municipalidad Distrital de Zaña.

En el marco del plan operativo del año 2012, la Contraloría General de la República ejecutó una acción de control a la Municipalidad Distrital de Zaña de la provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque, teniendo como objetivos, entre otros, los siguientes:

- ✓ Determinar si los procesos de contratación de los servicios de consultoría para la elaboración y supervisión del expediente técnico de la obra: “Mejoramiento del Plan Maestro de Saneamiento de Agua Potable, Desagüe y Tratamiento de Aguas Residuales del Distrito de Zaña – Chiclayo – Lambayeque”, se han llevado a cabo cumpliendo con lo exigido por las normas de contrataciones, presupuestales y demás aplicables (procesos exonerados Nos 002 y 009-2009).

- ✓ Determinar si los procesos de contratación de la ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento del Plan Maestro de Saneamiento de Agua Potable, Desagüe y Tratamiento de Aguas Residuales del Distrito de Zaña – Chiclayo – Lambayeque”, se han llevado a cabo cumpliendo con lo exigido por las normas de contrataciones, presupuestales y demás aplicables (procesos exonerados Nos 001 y 002-2010).

- ✓ Determinar si los procesos de contratación de los servicios de ejecución y supervisión de la obra: “Mejoramiento y ampliación de la infraestructura educativa Santo Toribio de Mogrovejo – distrito de Zaña – provincia Chiclayo – región Lambayeque”, se han llevado a cabo cumpliendo con lo exigido por las normas de contrataciones, presupuestales y demás aplicables (procesos exonerados Nos 003 y 004-2010).

Como resultado de dicho examen se emitió el Informe N° 833-2013-CG/CRN-EE de 26 de diciembre de 2013 (**ver anexo N° 16**), en cuyas Observaciones Nos 1 y 2 se desarrollaron las irregularidades detectadas en dichos procesos exonerados, habiendo llegado a las conclusiones siguientes:

- *“La Municipalidad Distrital de Saña aprobó sucesivas exoneraciones para la ejecución de obras y la contratación de consultorías para la elaboración y supervisión de expedientes técnicos, por S/..56 620 348,65, sin mediar proceso de selección alguno, bajo la supuesta causal de emergencia, pese a ser reconvenida por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) a través de oficios de supervisión, en los cuales se le puso de conocimiento que las exoneraciones autorizadas no eran conforme a ley (...). Afectando como consecuencia el principio de libre competencia, limitando la participación de los postores nacionales y por ende la posibilidad de que la entidad obtenga mejores propuestas técnicas y económicas”.*

- *“El Comité Especial encargado de llevar a cabo el proceso exonerado n.º 002-2009/MDZ/CE para la contratación de la elaboración del expediente técnico de la obra: “Mejoramiento del Plan Maestro de Saneamiento de Agua Potable, Desagüe y Tratamiento de Aguas Residuales del Distrito de Zaña – Chiclayo – Lambayeque”, aceptó la propuesta presentada por la consultora que invitaron, quien no acreditó tener experiencia alguna en elaboración de expedientes técnicos ni el cumplimiento de las exigencias establecidas en las bases administrativas (...). Afectándose los principios de moralidad, imparcialidad y eficiencia de las contrataciones del Estado, limitando a la Entidad de la posibilidad de obtener mejores propuestas técnicas y económicas, generada por la decisión de los miembros del Comité Especial al aceptar la propuesta técnica presentada por la consultora y adjudicarle el servicio de elaboración del expediente técnico que permitió su contratación, no obstante que no acreditó el cumplimiento de las exigencias establecidas en las bases”.*

Habiéndose identificado responsabilidad administrativa funcional al Concejo Municipal (integrado por el Alcalde y los regidores), a los funcionarios que emitieron los informes técnico y legal que sirvieron de sustento para aprobar las situaciones de emergencia y las exoneraciones de proceso de selección; así como, a los miembros del Comité Especial que llevó a cabo el proceso exonerado N° 002-2009.

c. Examen especial a la Municipalidad Distrital de San José.

En el marco del plan operativo del año 2011, la Contraloría General de la República ejecutó una acción de control a la Municipalidad Distrital de San José de la provincia y departamento de Lambayeque, teniendo como objetivo, entre otros, el siguiente:

- ✓ Identificar las desviaciones respecto a la normativa aplicable en las exoneraciones a los procesos de selección siguientes: EXO 2 y 3-2009-MDSJ para la ejecución y supervisión de la obra “Construcción del plan maestro de saneamiento agua potable desagüe y tratamiento de aguas residuales de la Hab. Urb. Prog. Juan Tomis Stack Ciudad de Dios, distrito de San José-Lambayeque”.

Como resultado de dicho examen se emitió el Informe N° 562-2011-CG/COT-EE de 23 de noviembre de 2011 (**ver anexo N° 17**), en cuyas Observaciones Nos 1, 2 y 3 se desarrollaron las irregularidades detectadas en dichos procesos exonerados, habiendo llegado a las conclusiones siguientes:

- *“Sin el sustento que requiere la situación de emergencia, se aprobaron las exoneraciones del proceso de Licitación Pública y Concurso Público, para la ejecución y supervisión de la obra, respectivamente, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 23° de la Ley de Contrataciones del Estado y artículo 128° de su Reglamento, lo que permitió, reducir a condiciones mínimas las Bases Administrativas, limitando incluso se practique la evaluación de la experiencia en obras similares –como correspondía*

hacerlo en un proceso de convocatoria abierta–, y adjudicar la buena pro en forma directa a la empresa CONCISA por el importe de S/. 21 450 000,00 y Consorcio Naylamp, por S/. 1 500 000,00.

Este hecho representa un riesgo que puede afectar la calidad del proceso constructivo y eficiencia en el uso de los recursos, con efectos negativos en el interés público ante la eventualidad de insatisfacción con el funcionamiento de la infraestructura”.

- *“Las respectivas adjudicaciones (ejecución de la obra y supervisión) se efectuaron con valores referenciales que tenían una antigüedad de por lo menos un año, hecho que trasgrede lo dispuesto en el artículo 27° de la Ley de Contrataciones del Estado y artículo 16° de su Reglamento, por lo que no se establece de manera indubitable que los precios asumidos por la Municipalidad tengan correspondencia con los precios que ofrece el mercado a la fecha de la convocatoria”.*
- *“Se ha determinado que el Comité Especial en forma irregular admitió la propuesta técnica y adjudicó la buena pro al Consorcio Naylamp por S/. 1 500 000,00, para que realice la supervisión de la obra, sin evaluar que los especialistas acreditados por éste, no cumplieran con los años de experiencia en la actividad requeridos en las bases administrativas, poniendo en riesgo la calidad de la supervisión, lo que incide directamente en el resultado del proceso constructivo de la obra”.*

Habiéndose identificado responsabilidad administrativa funcional al Concejo Municipal (integrado por el Alcalde y los regidores), a los funcionarios que emitieron los informes técnico y legal que sirvieron de sustento para aprobar la situación de emergencia y las exoneraciones de proceso de selección; así como, a los miembros del Comité Especial que llevaron a cabo el proceso exonerado N° 002-2009.

3.6 Estado situacional de las obras.

Con la finalidad de conocer si los recursos que fueron destinados para la ejecución de las obras se emplearon de manera adecuada, se procedió a indagar sobre el estado situacional de estas, obteniéndose lo siguiente:

Tabla N° 3.13
Estado situacional de las obras

| Ítem | Obra | Monto S/. | Estado situacional de la obra |
|------|---|--|--|
| 1 | Mejoramiento del sistema de alcantarillado del cercado y pueblos jóvenes del distrito de Pueblo Nuevo - Ferreñafe – Lambayeque. | (E) 32 939 915,69 (S) 1 760 041,00 | <p>Obra concluida y recibida por la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque SA.</p> <p>Obra presenta deficiencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deficiente impermeabilización de lagunas: Se colocó geomembrana solamente en los taludes de los diques y los bordes internos de los fondos de las diez (10) lagunas, dejando en el centro de cada una de ellas, una gran área rectangular sin cubrir y –por lo tanto– sin impermeabilizar. - El componente “Planta de tratamiento”, fue ejecutado con deficiencias, al no haberse colocado la capa de rodadura en los diques que la conforman; asimismo, no se efectuó el análisis del cuerpo receptor del vertimiento de aguas residuales, las cuales se vierten sin autorización de las autoridades. Componente que carece de instalaciones imprescindibles como: caseta de vigilancia, caseta de depósito, instalaciones eléctricas de iluminación y cerco perimétrico tipo alambre de púas; la misma que viene funcionando sin que se realicen las labores de operación y mantenimiento, originando que el efluente que se vierte hacia el Dren 1600-14 supere los límites máximos permisibles establecidos por la normatividad vigente, originando problemas de contaminación ambiental. (Actualmente la planta de tratamiento no está en funcionamiento). <p>Fuente: Informe N° 121-2013-CG/CRN-EE de la Contraloría General de la República (ver anexo N° 15).</p> |
| 2 | Mejoramiento del plan maestro de saneamiento de agua potable, desagüe y tratamiento de aguas residuales del distrito de Zaña. | (E) 46 878 758,65 (S) 1 945 900,00 | <p>Obra concluida y recibida por la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque SA.</p> <p>Obra presenta deficiencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obra sobrevalorada por S/. 4 182 024,01, por deficiencias en el expediente técnico y por el pago de trabajos no ejecutados. - El sistema de abastecimiento de agua potable del Centro Poblado de Popán Alto no se encuentra en funcionamiento debido al desperfecto de los equipos. - Las plantas de tratamiento de aguas residuales de los Centros Poblados de San Nicolás y Popán Bajo no se encuentran en funcionamiento, debido a que no reciben el aporte necesario de aguas residuales de las viviendas beneficiadas, las cuales no están haciendo uso de las redes del sistema de desagüe del proyecto por no haber efectuado sus instalaciones internas y el empalme hacia la caja de desagüe dejada frente a su domicilio, trayendo como consecuencia que la obra no esté cumpliendo con el objetivo para el cual fue construida. <p>Fuente: Informe N° 833-2013-CG/CRN-EE de la Contraloría General de la República (ver anexo N° 16).</p> |
| 3 | Rehabilitación y ampliación del | (E) 18 814 857,09 | <ul style="list-style-type: none"> - Obra no recibida por la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Lambayeque SA. |

| Ítem | Obra | Monto S/. | Estado situacional de la obra |
|------|---|---------------------------------------|---|
| | sistema de agua potable y alcantarillado de la ciudad de Santa Rosa - distrito de Santa Rosa- prov. de Chiclayo-Lambayeque. | (S) 903 314,97 | <p>- Obra no está en funcionamiento.</p> <p>- La obra quedó bajo la administración y responsabilidad de la Municipalidad Distrital de Santa Rosa, cuyos funcionarios no dispusieron ni implementaron acciones necesarias para cautelar las instalaciones de la obra, omisión que conllevó a la sustracción de diversos materiales y equipos, lo que ocasionó perjuicio económico por S/. 1 502 152,09.</p> <p>Fuente: Informe N° 683-2014-CG/CRN-EE de la Contraloría General de la República (ver anexo N° 18).</p> |
| 4 | Mejoramiento integral y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de Picsi. | (E) 17 216 071,90 (S) 816 298,97 | <p>Obra inconclusa. Estos trabajos debieron culminarse en julio del 2012. La entidad ejecutó el saldo de la obra por modalidad de contrata, la cual fue culminada en el mes de noviembre de 2015.</p> <p>Fuente: Portal INFOBRAS de la Contraloría General de la República (https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/wfm_obras_mostrar_1.aspx?ID=Tjghj). (ver anexo N° 19)</p> |
| 5 | Construcción del plan maestro de saneamiento agua potable desagüe y tratamiento de aguas residuales de la Hab. Urb. Prog. Juan Tomis Stack, Ciudad de Dios distrito de San José-Lambayeque. | (E) 21 450 000,00 (S) 1 500 000,00 | <p>Obra inconclusa, se resolvió contrato con empresa contratista.</p> <p>Esta obra se inició en mayo del 2009 y acumula un avance del 97% invirtiéndose 21 millones 450 mil nuevos soles. El Ministerio de Vivienda designó un saldo de obra de 1 millón 218 mil 569.73 nuevos soles, el cual se ejecuta por administración presupuestaria directa por la Municipalidad de San José y a la fecha se ha culminado solo el alcantarillado.</p> <p>Fuente: Semanario El Fiscal de 13 de agosto de 2014. (ver anexo N° 20)</p> |
| 6 | Mejoramiento de las redes de agua potable y alcantarillado con conexiones domiciliarias del cuarto Sector B del distrito de La Victoria - Región Lambayeque. | (E) 10 053 980,00 | <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.</p> <p>Fuente: Informe N° 170-2015 de la Defensoría del Pueblo. (ver anexo N° 21)</p> |
| 7 | Mejoramiento y ampliación integral del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Mochumi - Lambayeque | (E) 9 110 290,26 (S) 410 000,00 | <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>Fuente: Informe N° 170-2015 de la Defensoría del Pueblo. (ver anexo N° 21)</p> |
| 8 | Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la localidad de Pacora - | (E) 9 571 129,54 (S) 526 412,12 | <p>Obra culminada y transferida a Epsel SA.</p> <p>Fuente: Semanario El Fiscal de 13 de agosto de 2014. (ver anexo N° 20)</p> |

| Ítem | Obra | Monto S/. | Estado situacional de la obra |
|------|--|-----------------------|---|
| | Lambayeque. | | |
| 9 | Construcción Sistema Alcantarillado C.P. Capote – Picsi. | (E) 3 098 910,93 | Obra inconclusa. La entidad ejecutó el saldo de la obra por contrata, la cual fue culminada en el mes de noviembre de 2016. Fuente: Portal INFOBRAS de la Contraloría General de la República. (https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/wfm_obras_mostrar_1.aspx?ID=UgjlF) (ver anexo N° 22) |
| | Total | 176 995 881,12 | |

Elaboración propia.

(E) Ejecución de obra.

(S) Supervisión de obra.

Del cuadro precedente se aprecia que la mayoría de las obras cuya ejecución se contrató de manera directa (exoneradas de proceso de selección), presentaron deficiencias y/o irregularidades en su ejecución, tuvieron presupuestos sobrevalorados, se encuentran en desuso, y otras fueron abandonadas y quedaron inconclusas conllevando a que las Municipalidades adopten acciones para su culminación.

3.7 Propuesta

Las exoneraciones (actualmente “contrataciones directas”) responden a supuestos de hecho en los cuales la concurrencia de postores a través de un proceso de selección puede resultar perjudicial para la atención de las necesidades de la entidad, dado que los plazos y condiciones que establece la normativa de contrataciones del Estado para llevar a cabo un proceso de selección, generarían retrasos para cubrir las necesidades.

Así tenemos que, ante situaciones de desabastecimiento inminente o emergencia se busca la atención inmediata de las necesidades surgidas, siendo su fin principal atender las consecuencias o prevenirlas, respecto a algún evento que por su gravedad debe ser priorizado; lo cual, de acuerdo a la presente investigación, las entidades no han logrado.

En tal sentido, luego del análisis realizado a las exoneraciones llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque, así como los resultados obtenidos

producto de la labor de investigación realizada, se propone incluir los siguientes cambios en la normativa de contrataciones del Estado:

“Se excluya la posibilidad de que la ejecución y consultoría de obras (elaboración de expedientes técnicos y servicios de supervisión de obras) se contraten directamente (sin proceso de selección), por situación de emergencia y/o desabastecimiento inminente”.

Estas propuestas se fundamentan en dos (2) aspectos, que se desarrollan a continuación:

a) Fundamento 1:

Se ha demostrado en el presente trabajo que las entidades no han cumplido con los supuestos y condiciones establecidas en la normativa de contrataciones del Estado, para llevar a cabo este tipo de contrataciones, no habiendo dado la atención urgente e inmediata a las necesidades sobrevenidas, más aún, lo único que lograron fue individualizar a determinadas empresas beneficiándolas con millonarias sumas de dinero, y que, en la mayoría de los casos las obras fueron sobrevaloradas, abandonadas, paralizadas y/o llevadas a procesos arbitrales en desmedro de la atención de las necesidades de la población y de las arcas del Estado.

b) Fundamento 2:

Dada la naturaleza de la ejecución y consultoría de obras, no corresponden ser contratadas directamente (sin proceso de selección) por las causales de desabastecimiento inminente o emergencia, según se analiza a continuación.

La ejecución de una obra comprende cumplir una serie de procedimientos complejos regulados legalmente, que no permitirían la atención inmediata de las necesidades, imprevisibles, extraordinarias o de grave peligro, surgidas ante situaciones de desabastecimiento inminente o emergencia.

Esto es, la ejecución de una obra involucra la realización de estudios de previos (ficha técnica o perfil), los cuales deben ser evaluados a fin de determinar si es socialmente rentable, sostenible y compatible con los lineamientos de política nacional, regional o local; de ser así, este será declarado viable⁷².

Una vez declarado viable, se pasará a la fase de ejecución, es decir la elaboración del expediente técnico y luego a la ejecución propiamente dicha de la obra (esta última etapa involucra la contratación del servicio de supervisión de obra).

Lo cual tiene relación con lo prescrito en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, que define a una “Obra” como la construcción, reconstrucción, mejoramiento, demolición, renovación, ampliación y habilitación de bienes inmuebles, tales como edificaciones, estructuras, excavaciones, perforaciones, carreteras, puentes, entre otros, que requieran dirección técnica, expediente técnico, mano de obra, materiales y/o equipos.

En conclusión, tal y como lo señala la Sub Dirección de Capacitación del OSCE (capítulo 3, módulo 3 del curso virtual: Gestión Estratégica de las Compras Públicas), las obras constituyen prestaciones complejas; es decir, que no pueden ejecutarse ni obtenerse en un plazo en el cual no medie interposición de alguna otra actividad, sino que involucra una serie de labores especializadas, lo cual no permitiría atender de forma inmediata los requerimientos de la Entidad. En todo el plazo de ejecución las consecuencias alegadas como justificación de la situación de emergencia seguirían produciéndose⁷³.

Similar situación ocurre cuando bajo estas causales se exonera la elaboración de expedientes técnicos o supervisión de obras; pues con la sola ejecución de estas

⁷² Procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo N° 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y su Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 027-2017-EF (dispositivos que derogaron la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP).

⁷³ A manera de ejemplo, un actuar inmediato ante la ocurrencia de huaycos, desbordes de ríos, inundaciones, etc. (situaciones de emergencia), es la contratación de alquiler de maquinaria y equipos, contratación de personal idóneo o especializado y bienes de ayuda humanitaria, para atender las emergencias ocurridas.

prestaciones no se mitiga en modo alguno la situación de desabastecimiento inminente o emergencia alegada.

Propuesta de modificación a la normativa de Contrataciones del Estado:

Es preciso señalar que las exoneraciones materia de investigación tuvieron como marco legal el siguiente:

- Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado con Decreto Supremo N° 083-2004-PCM y su Reglamento (vigentes desde el 30 de noviembre de 2004 hasta el 30 de enero de 2009).
- Ley de Contrataciones del Estado, aprobada con Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento (vigentes desde el 1 de febrero de 2009 hasta el 8 de enero de 2016)

Al respecto, si bien dicha normativa no se encuentra vigente en la actualidad, es importante indicar que la vigente Ley de Contrataciones, aprobada con Ley N° 30225 y su reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 350-2015-EF, y modificatorias, han recogido, para las exoneraciones en investigación, similares disposiciones a las señaladas en los citados dispositivos derogados, tomando dichas exoneraciones una nueva denominación, esto es, “contrataciones directas”.

En ese sentido, resulta sustentable y necesario se efectúe la modificación al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado con Decreto Supremo N° 350-2015-EF, según se detalla a continuación:

| ARTÍCULO ACTUAL | MODIFICACIÓN PROPUESTA |
|--|--|
| <p>Artículo 85.- Condiciones para el empleo de la contratación directa <i>“La Entidad puede contratar directamente con un proveedor solo cuando se configure alguno de los supuestos del artículo 27 de la Ley bajo las condiciones que a continuación se indican: (...)</i></p> <p>2. Situación de Emergencia (...) <i>En dichas situaciones, la Entidad debe contratar de manera inmediata los bienes, servicios en general, consultorías u obras estrictamente necesarios (...).</i></p> <p>3. Situación de desabastecimiento <i>La situación de desabastecimiento se configura ante la ausencia inminente de determinado bien, servicio en general o consultoría (...).”</i></p> | <p>Artículo 85.- Condiciones para el empleo de la contratación directa <i>“La Entidad puede contratar directamente con un proveedor solo cuando se configure alguno de los supuestos del artículo 27 de la Ley bajo las condiciones que a continuación se indican: (...)</i></p> <p>2. Situación de Emergencia (...) <u><i>En dichas situaciones, la Entidad debe contratar de manera inmediata los bienes, servicios en general y consultorías en general estrictamente necesarios (...).”</i></u></p> <p>3. Situación de desabastecimiento <u><i>La situación de desabastecimiento se configura ante la ausencia inminente de determinado bien, servicio en general o consultoría en general (...).”</i></u></p> |

CONCLUSIONES

1. Las municipalidades de la región Lambayeque, durante el periodo 2009-2011, exoneraron de proceso de selección por desabastecimiento inminente y emergencia, la contratación de la ejecución y consultoría de obras por un total de S/ 242 298 605,13, sin que se cumpla las condiciones establecidas en la normativa de contrataciones del Estado, esto es sin que se acredite la ocurrencia de situaciones inminentes, extraordinarias e imprevisibles, asimismo sin que se atienda y/o contrarreste de manera inmediata la situación de desabastecimiento o emergencia aludida, conllevando únicamente a individualizar al proveedor que prestaría el servicio o ejecutaría la obra.
2. Producto de las exoneraciones llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque se contrató directamente a determinados proveedores, beneficiándoles con adjudicaciones millonarias, siendo, en el caso de obras, la empresa Constructora Nuevo Mundo SRL la mayor beneficiada, con S/. 99 660 667,20 y, para el caso de consultoría de obras, el ingeniero Enrique Barboza Alcántara con S/. 5 795 292,67, el mayor beneficiado.
3. Las supervisiones realizadas por el OSCE a determinadas exoneraciones, revelan que los procedimientos y justificaciones empleados por las municipalidades para aprobar las situaciones de desabastecimiento inminente y de emergencia contienen los mismos errores y/o deficiencias que han transgredido la normativa pública de contrataciones, siendo estos:
 - La autorización de exoneraciones no evidencia incidencia directa en la atención de las consecuencias del evento que la justificó.
 - La actuación de la entidad solo llegó a determinar a los proveedores, mas no la obtención de aquello que atendería de forma inmediata la emergencia alegada.
 - La inmediatez en la actuación de una entidad no se encuentra referida a la rapidez con que se determine el proveedor, sino a la obtención en forma directa y sin mayor dilación de las prestaciones con que se atenderá la emergencia alegada.

- La posibilidad de que el financiamiento revierta al tesoro público debido a la inejecución del presupuesto asignado para realizar determinada obra, no constituye por sí, un evento que justifique la configuración de la causal de exoneración invocada.
- La obtención del expediente técnico sólo significaría que la entidad cuente con los términos de referencia de la obra a ejecutarse en el futuro, siendo que mientras ello suceda, los hechos dañosos que fundamentarían la exoneración seguirían ocurriendo.

Sin embargo, el actuar de dicho organismo supervisor resultó ser inoportuno y no resultó ser efectivo, ya que las obras y servicios contratados continuaron su curso.

4. La Contraloría General de la República ejerció los controles, preventivo y posterior a determinadas exoneraciones, producto de los cuales se identificó que dichos procesos no cumplieron las condiciones establecidas en la normativa de contrataciones del Estado, habiéndose identificado, para el caso del control posterior, presuntas responsabilidades a las autoridades y funcionarios que participaron en dichos actos.

Sin embargo, la labor ejercida por dicho organismo de control resultó ser inoportuna, y no permitió una acción directa y efectiva, ya que los contratos por las obras y servicios se encontraban en curso.

5. La mayoría de las obras de saneamiento, cuya ejecución se contrató de manera directa (exoneradas de proceso de selección), presentaron deficiencias y/o irregularidades en su ejecución, tuvieron presupuestos sobrevalorados, se encuentran en desuso, y otras fueron abandonadas y quedaron inconclusas conllevando a que las Municipalidades adopten acciones para su culminación.

RECOMENDACIONES

1. Luego del análisis realizado a las exoneraciones llevadas a cabo por las municipalidades de la región Lambayeque, así como los resultados obtenidos producto de la labor de investigación realizada, se recomienda excluir de la normativa de contrataciones del Estado, la posibilidad de que las entidades públicas, contraten directamente (sin proceso de selección), la ejecución y consultoría de obras (elaboración de expedientes técnicos y servicios de supervisión de obras) por situación de emergencia y/o desabastecimiento inminente.

(Conclusiones N^{os} 1, 2, 3, 4 y 5)

2. Remitir el presente trabajo de investigación al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), como ente rector de las contrataciones del Estado, a fin de que evalúe y proponga los cambios respectivos en la normativa de contrataciones del Estado, para su aprobación por parte del Poder Legislativo y/o Ejecutivo.

(Conclusión N^{os} 1, 2 y 3)

3. Elevar el presente trabajo de investigación a la Contraloría General de la República, como ente rector del Sistema Nacional de Control, a fin de que adopte las acciones pertinentes que la normativa de control prevea.

(Conclusión N^{os} 1, 2 y 4)

4. Remitir el presente trabajo de investigación al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, responsable de dictar las políticas nacionales en materia de saneamiento, a fin de que adopte las acciones correspondientes en torno a las obras que se encuentran abandonadas y/o quedaron inconclusas.

(Conclusión N^o 5)

5. Que, los representantes de los gobiernos locales elaboren, aprueben e implementen lineamientos pertinentes a fin de que la ciudadanía debidamente organizada vigile la ejecución de las obras, estableciendo mecanismos de comunicación adecuados que aseguren la adopción de los correctivos necesarios.

(Conclusión N^o 5)

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Contraloría General de la República, Informe N° 008-2008-CG/CA, Informe Macro Administrativo Operativo de Control a las Exoneraciones de los procesos de selección, período 2005-2006.
- Contraloría General de la República, Informe consolidado N° 001-2010-CG/COT, Operativo de control a las exoneraciones a los procesos de selección, período 2007-2008.
- Contraloría General de la República, Informe Consolidado N° 010-2010-CG/COT, Operativo de control a las exoneraciones a los procesos de selección, período 2009.
- Contraloría General de la República, curso virtual: Contrataciones del Estado, Unidad N° 1.
- Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, material, Proyecto “Transparencia en las Adquisiciones Estatales”.
- Constitución Política del Perú, publicada el 30 de diciembre de 1993, artículo 76°.
- Ley de Contrataciones del Estado, aprobada con Decreto Legislativo n.° 1017, publicado el 4 de junio de 2008.
- Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante Ley N° 30225, publicada el 11 de julio de 2014, modificado con Decreto Legislativo N° 1341 de 7 de enero de 2017.
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado OSCE, curso virtual: Gestión Estratégica de las Compras Públicas, capítulo 3, módulo 3.
- Reglamento de la Ley n.° 26850, aprobado por el Decreto Supremo n.° 084-2004-PCM, publicado el 29 de noviembre de 2004.
- Reglamento del Decreto Legislativo n.° 1017, aprobado con Decreto Supremo n.° 184-2008-EF, publicado el 1 de enero de 2009.
- Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado con Decreto Supremo N° 350-2015-EF, publicado el 10 de diciembre de 2015, modificado con Decreto Supremo N° 056-2017-EF de 19 de marzo de 2017.

- Texto Único Ordenado de la Ley n.º 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N° 083-2004-PCM, publicado el 29 de noviembre de 2004.

Páginas web:

- Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - Seace (www2.seace.gob.pe).
- Sistema de Información de Obras Públicas.
(<https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/>)