

"PROPUESTAS LEGISLATIVAS DE LA CONTRALORIA GENERAL 2016"

PRESENTACIÓN DEL SEÑOR CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA MAGISTER EDGAR ALARCÓN TEJADA SOBRE PROPUESTAS LEGISLATIVAS ANTE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA EL DÍA 12 DE OCTUBRE DEL 2016.

Señora presidenta, buenos días. Por su intermedio, mis saludos a los miembros de la comisión.

Atendiendo el oficio recibido, estamos acá hoy para sustentar las iniciativas legislativas, que son tres en este caso, la 024, la 027 y la 031. Entonces, voy a proceder a hacer una rápida presentación.

Pasamos el índice.

Control Autónomo e Independiente

Los artículos 81° y 82° de la Constitución Política del Perú señalan:

La Contraloría General es el Órgano Superior, Autónomo y Rector del Sistema Nacional de Control

Supervisa la legalidad de:

- La ejecución del presupuesto del Estado
- Las operaciones de la deuda pública
- Los actos de las instituciones sujetas a control

Audita la Cuenta General de la República

Creo que es importante recordar la base legal donde la Contraloría se circunscribe y puede articular. Entonces, de acuerdo al artículo 81 y 82 de la Constitución Política del Perú, señalan que la Contraloría es el órgano superior, autónomo y rector del Sistema Nacional de Control, que tiene la facultad de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto, las operaciones de la deuda pública, los actos de las instituciones sujetas a control y también audita la Cuenta General de la República.

Atribuciones según nuestra ley orgánica

Control Gubernamental

- Ejercer el control gubernamental
- Exigir a los funcionarios la responsabilidad por sus actos

Apoyo a la Gestión Pública

- Impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública
- Fortalecer la transparencia en las entidades
- Promover los valores y la integridad en la gestión pública
- Capacitar a los funcionarios en administración y control
- Fomentar la participación ciudadana – denuncias

Sus atribuciones son de control gubernamental y apoyo a la gestión pública. Ya conocemos, en la siguiente lámina, cuál es la visión, misión y valores.

En la siguiente lámina vamos a verificar y recordar los tipos de control que tiene la Contraloría, que son el control previo, el control simultáneo y el control posterior.

Tipos de Control Gubernamental

CONTROL PREVIO
Opinión previa de la
CGR



- ✓ Ejecución de adicionales de obra y supervisión
- ✓ Endeudamiento, APP, obras por impuestos y garantías
- ✓ Adquisiciones con carácter de secreto militar u orden interno

CONTROL SIMULTÁNEO
Acción preventiva para alertar riesgos y recomendar medidas



- ✓ Acción Simultánea
- ✓ Orientación de Oficio
- ✓ Visita de Control
- ✓ Visita Preventiva

CONTROL POSTERIOR
Para identificar responsabilidades y mejoras de gestión



- ✓ Auditoría de Cumplimiento
- ✓ Auditoría Financiera
- ✓ Auditoría de Desempeño

Recordemos que como control previo, nosotros emitimos una opinión previa, que es a pedido de las instituciones en los casos de ejecución de adicionales de obra y supervisión, endeudamiento, APP, obras por impuesto y garantías, también en las adquisiciones con carácter de secreto militar u orden interno.

Respecto al control simultáneo, nosotros realizamos una acción preventiva para alertar riesgos y recomendar medidas. Realizamos acciones simultáneas, orientaciones y oficio, visitas de control y visitas preventivas.

Y como control posterior, nosotros identificamos responsabilidades y mejoras de gestión, realizamos auditorías de cumplimiento, auditorías financieras y auditorías de desempeño.

Nos vamos al punto central de esta presentación.

Le decía que tenemos tres proyectos de ley presentados, en caso de esta comisión:

Iniciativas Legislativas de la CGR

N°	PROYECTO DE LEY	TÍTULO
1	N° 024/2016-CGR	Ley que plantea modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado para fortalecer la lucha contra la corrupción
2	N° 027/2016-CGR	Ley de Fortalecimiento del Control Previo de la Contraloría General de la República en los Procesos de Promoción de la Inversión Privada
3	N° 031/2016-CGR	Ley que Regula la Ejecución de Obras por Administración Directa

El 024, que es la *Ley que plantea las modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado para fortalecer la lucha contra la corrupción*.

En el 027-2016, *Ley de Fortalecimiento del Control Previo de la Contraloría General de la República en los Procesos de Promoción de la Inversión Pública*.

Y el 031-2016, *Ley que Regula la Ejecución de Obras por Administración Directa*.

Pasamos al primer proyecto, que es el 024, *Ley que modifica la Ley de Contrataciones del Estado para Fortalecer la Lucha contra la Corrupción*.

Objeto de la Ley

Modificar la Ley N° 30225 – Ley de Contrataciones del Estado, que permita establecer un mejor control de los recursos públicos, de acuerdo a los puntos que se detallan a continuación:

- a. Fortalecer el control sobre la supervisión de la ejecución de la obra pública, precisando la responsabilidad de quienes prestan dicho servicio y encargando su designación a la CGR.**
- b. La inclusión de aportantes de campañas político – electorales como sujetos impedidos para ser postores o contratistas del Estado, respecto a los procesos de licitación pública de obra.**
- c. Modificación del mecanismo de presentación de las cartas fianza en los procedimientos de contratación a fin de resguardar la garantía contenida en aquellas.**
- d. La posibilidad de que la CGR solicite al OSCE la suspensión de los procedimientos de contratación, ante la presencia de riesgos o irregularidades manifiestas.**

El Objeto de la ley es modificar la Ley 30225, *Ley de Contrataciones del Estado*, que permita establecer un mejor control de los recursos públicos, de acuerdo a los puntos que se detallan a continuación.

Tenemos cuatro puntos que los vamos a ver en detalle:

Primer punto, fortalecer el control sobre la supervisión de la ejecución de la obra pública, precisando la responsabilidad de quienes prestan dicho servicio y encargando su designación a la Contraloría.

Pasamos al detalle de este punto a). La supervisión de ejecución de obras públicas.

¿Cuál es el problema o la problemática?

Las deficiencias en la ejecución de obras públicas, en muchos casos, no son oportunamente evidenciadas para motivar la intervención de control gubernamental. Tenemos demasiados problemas, problemas que normalmente se convierten, luego de una auditoría, en responsabilidades, obras abandonadas, paralizadas, obras en arbitraje, y nos está llevando a hacer esta propuesta.

Supervisión de Ejecución de Obras Públicas - Problemática

Las deficiencias en la ejecución de obras públicas (Ley de Contrataciones del Estado y Administración Directa), en muchos casos, no son oportunamente evidenciadas para motivar la intervención del control gubernamental.

La mala ejecución o la ejecución incompleta de obras públicas no solo afecta económicamente al Estado, sino que también lesiona los intereses públicos involucrados en ellas.

Estos problemas se encuentran vinculados a las debilidades o irregularidades en la supervisión de la ejecución de obras públicas.

También, como problemática, estamos planteando que la mala ejecución o la ejecución incompleta de las obras públicas no solo afecta económicamente al Estado, sino que también lesiona los intereses públicos involucrados en ello. Estos problemas se encuentran vinculados a las debilidades o irregularidades en la supervisión de las obras públicas.

Supervisión de Ejecución de Obras Públicas - Propuesta

La Contraloría General de la República asumirá el registro y designación de los supervisores de obra.

Los inspectores y supervisores de obra reportarán a la Contraloría General de la República los incumplimientos que detecten en el desarrollo de sus funciones.

En el caso de personas jurídicas, la responsabilidad recaerá sobre el profesional que directamente tenga a su cargo la supervisión.

Los supervisores de obra serán considerados funcionarios públicos a fin de ser pasibles de supervisión y sanción por el Sistema Nacional de Control.

Respecto a este proyecto de ley, estamos haciendo la propuesta siguiente:

"La Contraloría General de la República asumirá el registro y designación de los supervisores de obra". Entonces, ¡ojo!, precisando que nosotros no vamos a financiar, no vamos a pagar a los supervisores de obras, nosotros registramos, evaluamos y designamos de acuerdo a la envergadura de la obra.

"Los inspectores y supervisores de obra reportarán a la Contraloría General de la República los incumplimientos que detecten en el desarrollo de sus funciones". Esto es muy importante, porque se convierte en un brazo adicional, un brazo más en la lucha contra la corrupción. Le vamos a encargar en específico algunos encargos para que los supervisores o inspectores de obra informen a la Contraloría.

"En el caso de personas jurídicas, la responsabilidad recaerá sobre el profesional que directamente tenga a su cargo la supervisión.

Los supervisores de obra serán considerados funcionarios públicos, a fin de ser pasibles de supervisión y sanción por el Sistema Nacional de Control".

Entonces, dentro del procedimiento sancionador de la Contraloría, ellos, de ser el caso de la aprobación de este proyecto de ley, van a ser sancionados administrativamente por la Contraloría, el procedimiento sancionador de la Contraloría.

Recordemos que esta propuesta de supervisores de obra solamente está inmersa la obra pública, lo que es obra pública, dentro del marco de la *Ley de Contrataciones del Estado*.

Supervisión de Ejecución de Obras Públicas - Experiencia comparada

Ley 80 de 1993 regula la responsabilidad civil, fiscal, penal y disciplinaria de los consultores, interventores (equivalente al supervisor de obra) y asesores externos por hechos u omisiones que causen daño a las entidades.

Colombia

Ley 734 de 2002 establece que los particulares que cumplan labores de interventoría en contratos estatales están sujetos a un régimen disciplinario, precisando que tratándose de personas jurídicas, éste recaerá sobre el representante legal o los miembros de la Junta Directiva.

Como referencia y antecedentes, hay un experiencia en el país vecino de Colombia ya se maneja esta modalidad. Tenemos la Ley 80, del año 93, en Colombia, que "regula la responsabilidad civil, fiscal y penal y disciplinaria de los consultores, también llamados interventores, -que es el equivalente a supervisor de obra- y asesores externos por hechos u omisiones que causen el daño a las entidades".

También la Ley 734, del año 2002, establece "los particulares que cumplan labores de interventoría en contratos estatales están sujetos a un régimen disciplinario, precisando que tratándose de personas jurídicas, este recaerá sobre el representante legal o los miembros de la junta directiva".

Supervisión de Ejecución de Obras Públicas - Experiencia comparada

Ley 80 de 1993 regula la responsabilidad civil, fiscal, penal y disciplinaria de los consultores, interventores (equivalente al supervisor de obra) y asesores externos por hechos u omisiones que causen daño a las entidades.

Colombia

Ley 734 de 2002 establece que los particulares que cumplan labores de interventoría en contratos estatales están sujetos a un régimen disciplinario, precisando que tratándose de personas jurídicas, éste recaerá sobre el representante legal o los miembros de la Junta Directiva.

Entonces, hasta ahí el sustento que estamos presentando de manera sucinta sobre por qué estamos proponiendo que la Contraloría designe y mantenga, administre la base de datos de los supervisores de obras, que nos permitiría realizar, mejorar y hacer más efectiva la obra pública en nuestro país.

Como punto b, dentro de la propuesta de las modificaciones de la *Ley de Contrataciones del Estado*, también estamos indicando el impedimento a los aportantes de campañas políticas electorales para ser postores y contratistas del Estado.

¿Cuál es la problemática?

Impedimento de aportantes para contratar con el Estado - Problemática

La materialidad de la inversión presupuestal destinada a obras (que en el año 2015 ascendió a 47 mil millones de soles, el 36.65% del presupuesto general) refleja un espacio que requiere especial atención.

Las campañas políticas, cada vez más competitivas y especializadas, demandan mayores recursos económicos para hacer frente a los gastos involucrados.

Esta necesidad de mayores recursos se satisface con los aportes privados a las campañas políticas.

Existe el riesgo de que los candidatos ganadores, en el marco de procesos de contratación, puedan favorecer a los aportantes de sus campañas políticas, configurándose así un conflicto de intereses que afecta a los principios que rigen las contrataciones públicas.

La materialidad de la inversión presupuestal destinada a la obra, que en el año 2015 ascendió 47 000 millones de soles, que significó el 36.65% del presupuesto general, refleja un espacio que requiere especial atención. Entonces, importante este punto, porque del monto del presupuesto general de la República, el 36.65% se designa para lo que es obra pública.

Las campañas políticas, cada vez más competitivas y especializadas, demandan mayores recursos económicos para hacer frente a los gastos involucrados. Esta necesidad de mayores recursos se satisface con los aportes de los privados a las campañas políticas.

Existe el riesgo de que los candidatos ganadores, en el marco de procesos de contratación, puedan favorecer a los aportantes en sus campañas políticas, configurándose así un conflicto de intereses que afecte a los principios que rigen las contrataciones públicas.

En ese orden de ideas, nosotros estamos proponiendo empezar a regular los aportes en las campañas políticas, en este caso de las personas jurídicas y naturales, que al final son proveedores del Estado, en este caso de la obra pública, de las licitaciones públicas.

La propuesta:

Los aportes a las campañas representan un impedimento para ser postor o contratista del Estado en licitaciones públicas de obra".

Impedimento de aportantes para contratar con el Estado - Propuesta

Los aportes a las campañas representan un impedimento para ser postor o contratista del Estado en licitaciones públicas de obra.

El impedimento se extiende por el periodo del mandato de la autoridad elegida y opera respecto del aportante y sus parientes hasta el 4° grado de consanguinidad, 2° de afinidad y por razón de matrimonio.

Nosotros estamos proponiendo regular, colocándole topes. Es así, "el impedimento se extiende por el período del mandato de la autoridad elegida y opera respecto del aportante y sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, y por razón de matrimonio". Es igual el concepto tal y como lo tienen ustedes, señores congresistas, en sus limitaciones.

¿Y cuáles serían los topes que estamos proponiendo?

Objeto de la Ley

Modificar la Ley N° 30225 – Ley de Contrataciones del Estado, que permita establecer un mejor control de los recursos públicos, de acuerdo a los puntos que se detallan a continuación:

- a. Fortalecer el control sobre la **supervisión de la ejecución de la obra pública**, precisando la responsabilidad de quienes prestan dicho servicio y encargando su designación a la CGR.
- b. La inclusión de **aportantes de campañas político – electorales como sujetos impedidos** para ser postores o contratistas del Estado, respecto a los procesos de licitación pública de obra.
- c. Modificación del mecanismo de presentación de las **cartas fianza** en los procedimientos de contratación a fin de resguardar la **garantía** contenida en aquellas.
- d. La posibilidad de que la CGR solicite al OSCE la **suspensión de los procedimientos de contratación**, ante la presencia de riesgos o irregularidades manifiestas.

Que en las campañas para presidente, vicepresidente y congresistas, las empresas naturales y jurídicas que aporten hasta 25 UIT y se registren de manera ordenada y sea de conocimiento público pueden participar como proveedores del Estado.

En las campañas electorales para la elección de gobernadores, consejeros regionales, el tope máximo sería de 15 UIT.

Y para lo que son alcaldes y regidores, 10 UIT.

Entonces, hasta estos topes se podría aportar, y las empresas no estarían impedidas de participar como proveedores del Estado. Pero si exceden estos montos, sí estarían en la limitación de participar de proveedores del Estados.

Entonces, esta propuesta nos lleva a Controlaría a hacerla para empezar a ordenar, porque hemos encontrado en nuestro proceso de nuestras auditorías que a veces hay conflicto de intereses, personas que han aportado en las campañas, que luego se colocan como principales proveedores en las municipalidades, gobiernos regionales.

Seguimos con la letra c), que es el mecanismo de la presentación de las cartas fianza. Un problema que en los últimos años el país se ha visto afectado por esta modalidad de las cartas falsas y adulteradas, cartas fianza falsas y adulteradas, que nos lleva a plantear esta modificación en la Ley de Contrataciones.

Mecanismo de presentación de Cartas Fianza - Problemática

Una mala práctica por parte de los contratistas es el presentar cartas fianzas falsas, adulteradas o emitidas por entidades no autorizadas por la SBS.

En el caso de obras públicas, los contratistas intentan captar rápidamente ingresos económicos mediante la presentación de solicitudes de adelanto directo o adelanto de materiales, que se encontrarían respaldadas por las referidas cartas fianzas, para luego incumplir con la ejecución del contrato.

¿La problemática?

Una mala práctica por parte de los contratistas es el presentar cartas falsas, adulteradas o emitas por entidades que no son autorizadas por la SBS.

En el caso de las obras públicas, los contratistas intentan captar rápidamente ingresos mediante la presentación de solicitudes de adelanto directo o adelanto de materiales, que se

encontrarían respaldadas por las referidas cartas fianza, para luego incumplir en la ejecución del contrato.

Como ejemplo, he traído algunos casos del Tribunal de Contrataciones del Estado. Así tenemos, "Objeto de la contratación –el primer ejemplo–: construcción del Mercado de Abastos Juan Velasco Alvarado. Valor adjudicado: un millón novecientos doce mil".

Mecanismo de presentación de Cartas Fianza

Casuística del Tribunal de Contrataciones del Estado

Objeto de contratación: "Construcción del mercado de abastos Juan Velasco Alvarado". Valor adjudicado: S/. 1,912,268.67. El contratista presentó a la Municipalidad Provincial de Condorcanqui cartas fianzas falsas o adulteradas por montos de S/. 680,638.00 y S/. 340,319.00.

Objeto de contratación: "Plazoleta el recreo del centro histórico de Trujillo". Valor adjudicado: S/. 2,402,481.03. El contratista presentó a la Municipalidad Provincial de Trujillo cartas fianzas falsas o adulteradas por montos de S/. 240,248.11, S/. 480,496.20, S/. 960,992.41, S/. 240,248.10, S/. 838,833.66, y S/ 395,086.14.

Objeto de contratación: "Mejoramiento de la infraestructura vial urbana del Jr. San Martín Cdra. 01 al 06 y Prolongación San Martín, distrito de Lamas, provincia de Lamas – San Martín". Valor adjudicado: S/. 5,307,852.77. El contratista presentó a la Municipalidad Provincial de Lamas cartas fianzas falsas o adulteradas por montos de S/. 445,324.47 y S/. 445,324.47.

Objeto de contratación: "Ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Chucuito - Puno". Valor adjudicado: S/ 6,205,797.00. El contratista presentó a la Municipalidad Distrital de Chucuito cartas fianzas falsas o adulteradas por montos de S/. 1,240,000.00 y S/. 1,860,000.00.

El contratista presentó a la Municipalidad Provincial de Condorcanqui cartas fianza falsas o adulteradas por los montos de seiscientos ochenta mil, una, y la siguiente por trescientos cuarenta mil soles.

Otro ejemplo, "Plazoleta El Recreo, del centro histórico de Trujillo. Valor adjudicado: dos millones cuatrocientos mil", redondeando.

El contratista presentó a la Municipalidad Provincial de Trujillo cartas fianzas falsas o adulteradas por los montos de doscientos cuarenta mil, una segunda carta por cuatrocientos ochenta mil, una tercera por novecientos sesenta mil, otra por doscientos cuarenta mil, la siguiente por ochocientos treinta y ocho mil.

El tercer ejemplo "mejoramiento de la infraestructura vial urbana de la avenida San Martín, cuadra 1 a la 6, y prolongación San Martín, distrito de Lamas, provincia de Lamas en San Martín. Valor adjudicado: cinco millones trescientos siete mil".

El contratista presentó a la Municipalidad Provincial de Lamas cartas fianza falsas o adulteradas por montos de cuatrocientos

cuarenta y cinco mil, y otra similar por cuatrocientos cuarenta y cinco mil, dos cartas fianza falsas o adulteradas.

Y así se van a repetir una serie de casos que tenemos, tanto en la base de datos del Tribunal de Contrataciones y también en la Contraloría. Y tenemos casos emblemáticos como el que se viene ventilando en el Poder Judicial, el caso de Orellana.

¿Cuál es la propuesta que estamos haciendo en este caso?

Objeto de la Ley

Modificar la Ley N° 30225 – Ley de Contrataciones del Estado, que permita establecer un mejor control de los recursos públicos, de acuerdo a los puntos que se detallan a continuación:

- a. Fortalecer el control sobre la **supervisión de la ejecución de la obra pública**, precisando la responsabilidad de quienes prestan dicho servicio y encargando su designación a la CGR.
- b. La inclusión de **aportantes de campañas político – electorales como sujetos impedidos** para ser postores o contratistas del Estado, respecto a los procesos de licitación pública de obra.
- c. **Modificación del mecanismo de presentación de las cartas fianza en los procedimientos de contratación a fin de resguardar la garantía contenida en aquellas.**
- d. La posibilidad de que la CGR solicite al OSCE la **suspensión de los procedimientos de contratación**, ante la presencia de riesgos o irregularidades manifiestas.

Establecer que las cartas fianza sean remitidas directamente por las entidades bancarias o financieras a las entidades públicas contratadas. Entonces, las empresas tienen que solicitar las cartas fianza a los bancos, a las financieras, a las entidades que están autorizadas por la SBS, al margen de que el proveedor va a recoger la carta fianza, el documento físico que lo va a alcanzar a la entidad del Estado como parte del proceso de contratación, el banco tiene que enviar la información a la entidad, va a hacer un cruce para validar la información, lo que no se hace normalmente. Nosotros creemos en la veracidad de los documentos cuando se hace la verificación, los comités de selección, y normalmente no validan en este caso a las cartas fianzas. Entonces, recoge la carta fianza del banco y, a la vez, el banco tiene que transmitir la información vía electrónica a las entidades financieras para cruzar la información.

Y como punto d) tenemos, respecto a las modificaciones propuestas de la *Ley de Contrataciones*, la suspensión de los procedimientos de contratación.

¿Cuál es la problemática?

La Contraloría General, en el ámbito de sus funciones, identifica riesgos o hechos contrarios a la normativa de contratación estatal como resultado del control preventivo o en el marco de una primera fase de una acción de control posterior.

Nosotros intervenimos en una auditoría, ya sea posterior o de manera preventiva, un proceso de contratación, y encontramos a veces inconsistencias, riesgos o posibles problemas.

Suspensión de procedimientos de contratación - Problemática

La Contraloría General en el ámbito de sus funciones identifica riesgos o hechos contrarios a la normativa de contratación estatal como resultado del control preventivo o en el marco de una primera fase, de una acción de control posterior.

La Contraloría General carece de las herramientas necesarias que permitan la adopción de acciones inmediatas que eviten la concreción del riesgo o que permitan la disminución de los resultados perjudiciales.

Nosotros, en este momento, no tenemos la facultad de decir "el proceso para. Detén". Entonces, dejamos siempre o les comunicamos el riesgo a los funcionarios públicos, en este caso a las entidades.

También, la Contraloría carece de herramientas necesarias que permitan la adopción de acciones inmediatas que eviten la concreción del riesgo o que permitan la disminución de los resultados perjudiciales.

¿Cuál es la propuesta?

Que la Contraloría General de la República remitirá al OSCE una solicitud de suspensión del procedimiento de contratación, debidamente sustentada, cuando detecte irregularidades.

Tal como está la norma en estos momentos, que la Contraloría puede cerrar cuentas, que le tengo que solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas, por medio de un oficio, digo "cierra esta cuenta", porque hay irregularidades en este municipio, gobierno regional o cualquiera que fuera la entidad; estamos proponiendo de igual forma que la Contraloría remita un oficio al OSCE, luego de un control **(3)** preventivo o parte de un

control posterior, dice "en este procedimiento de contratación, parálcelo". Entonces, va a poner una pausa en este proceso de contratación mientras se levanten las observaciones o riesgos que la Contraloría comunicó. Mientras que no se levante estos riesgos, el proceso queda en pausa, queda en *stand by*. Entonces, con eso vamos a evitar que se concrete el hecho irregular que ya fue detectado por la Contraloría, y si es que no se levanta, se convertiría, pues, en un informe con responsabilidad a futuro. Este hecho es importante porque nos permitiría o nos daría las herramientas que ahora, dentro de la nueva modalidad que estamos implementando con mayor incidencia el control preventivo, podemos actuar de manera más eficaz.

Entonces, para cerrar este punto, la suspensión se mantendría mientras que la Contraloría no solicite el levantamiento de la medida, previa verificación que se han subsanado, levantado también los riesgos comunicados, mediante el proceso o el servicio de control que se ha sometido, en este caso a proceso de contratación.

Pasamos al segundo, el **Proyecto de Ley 027**, que solicita modificar la *Ley del Fortalecimiento del Control Previo de la Contraloría General de la República en los Procesos de Promoción de la Inversión Privada*.

El objetivo del proyecto de ley:

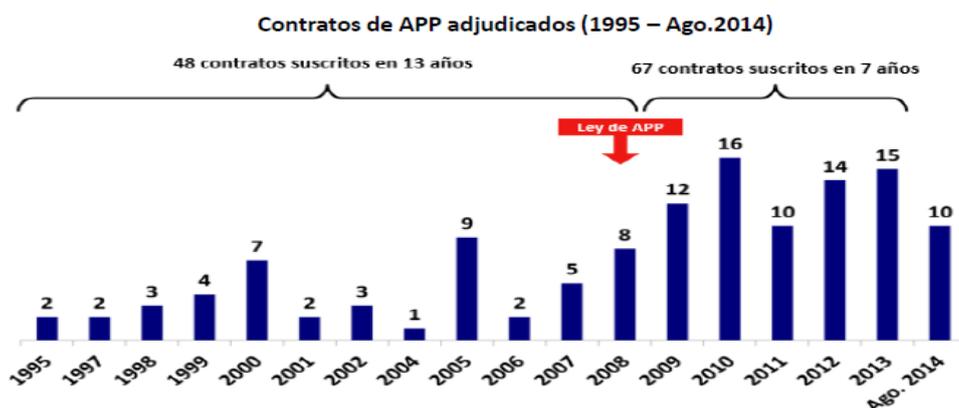
Ejercicio de control previo es sobre las modificaciones de los contratos, adendas de asociaciones público-privadas, que son las APP, en el marco de lo establecido en el literal 1) del artículo 22 de la Ley 27785, *Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*.

¿Cuál es la problemática?

Problemática - Estudio renegotiaciones de las APP

La Contraloría elaboró el "Estudio sobre las Causas y efectos de las renegotiaciones contractuales de las Asociaciones Público - Privadas en el Perú", con el objetivo de identificar y analizar las principales causas que han generado la renegotiación de los contratos de concesión, determinar si estas se debieron a causas que podrían preverse e identificar sus efectos.

En este periodo se suscribieron 125 contratos, por una inversión de **S/. 82,517 millones**



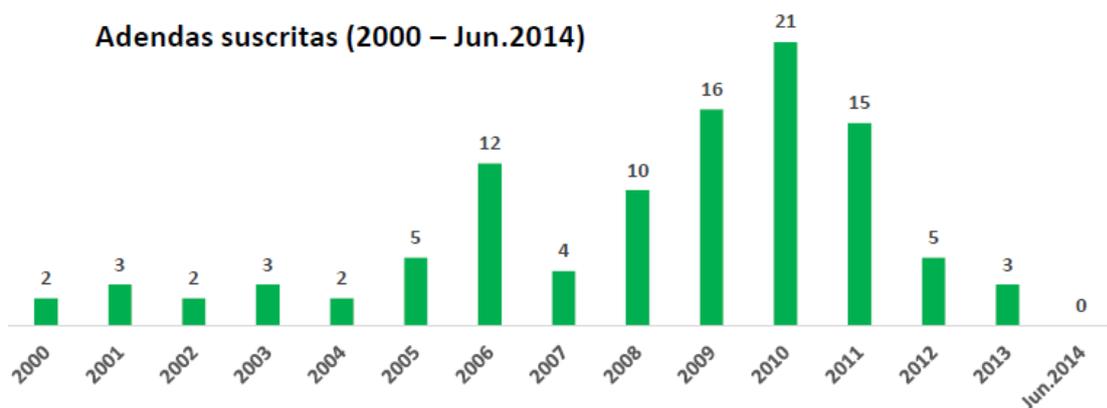
Nosotros tenemos realizado y presentado un estudio de las renegociaciones de las APP, donde se determinó que la Contraloría, luego de realizar este estudio, se realizó este estudio con el objetivo de identificar y analizar las principales causas que han generado las renegociaciones de los contratos de concesión, determinar si se debieron a causas que podrían preverse e identificar sus efectos, ese fue el objetivo del estudio. Y donde se verificó que en el período del año 95 a agosto de 2014 se suscribieron 125 contratos, con una inversión de ochenta y dos mil quinientos diecisiete millones, bajo esta modalidad de APP. A partir de la dación de la ley, que fue en mayo de 2008, se suscribieron 67 contratos.

Problemática - Estudio renegociaciones de las APP

Se suscribieron 103 adendas durante el periodo 2000 – 2013

Caso resaltante: Infraestructura de transporte. A jun.2014 hay 80 adendas en 31 contratos: 47 en carreteras, 15 en ferrocarriles, 12 en aeropuertos y 6 en puertos

El Estudio analizó las renegociaciones realizadas en 10 contratos de concesión suscritos entre los años 2000-2013 (muestra), correspondientes a los sectores de transportes, saneamiento, generación y transmisión eléctrica y agrícola.



También tenemos el estudio de las renegociaciones:

Se suscribieron 103 adendas durante el período 2000 al 2013.

Casos relevantes:

Infraestructura de transportes, a junio de 2014 hay 80 adendas en 31 contratos: 47, en carreteras; 15, en ferrocarriles; 12, en aeropuertos y 6, en puertos.

El estudio también analizó las renegociaciones realizadas en diez contratos de concesión suscritos entre los años 2000 y 2013, parte de la muestra, correspondientes a los sectores Transportes, Saneamiento, Generación y Transmisión Eléctrica y Agrícola.

Problemática - Estudio renegotiaciones de las APP

En las 39 adendas de los 10 contratos de la muestra se encontraron las siguientes ocurrencias que generaron modificaciones contractuales:

TEMA	RECURRENCIA	%
Modificaciones en el diseño y ejecución de las obras	14	24%
Viabilidad financiera del proyecto	7	12%
Saneamiento y actualización de las áreas de terrenos	6	10%
Inclusión y exclusión de bienes y equipos a la concesión	4	7%
Pago e incremento de las regalías y contribuciones al concedente	4	7%
Modificaciones y exoneraciones en las tarifas	3	5%
Renovación del plazo de la concesión	3	5%
Inicio y condiciones para explotación de la concesión	3	5%
Mantenimiento periódico y de emergencia de la vía (Transitabilidad)	3	5%
Modificaciones en las condiciones de prestación del servicio	3	5%
Establecimiento y ampliación de plazos	3	5%
Adecuación de plazos al proceso arbitral	2	3%
Equilibrio financiero de la concesión	2	3%
Otros	2	3%

En las 39 adendas de los diez contratos de la muestra, se encontraron las siguientes ocurrencias que generaron modificaciones contractuales, y las principales las voy a mencionar:

Modificaciones en el diseño y ejecución de obras. Este tema se presentó once veces, correspondiente el 21% con respecto a los diez contratos.

El tema de viabilidad financiera del proyecto se sustentó siete veces, representando el 12% respecto a los diez contratos.

Saneamiento y actualización de las áreas de terrenos, seis veces, representando el 10%.

Entonces, esta es la recurrencia o los sustentos con los cuales se presentan las adendas o se han firmado las adendas en los últimos años, y estoy mencionando las tres principales.

Se identificaron, como les decía, temas recurrentes, modificación de obras, debido a las modificaciones del expediente técnico adicionales de obra, obras nuevas o complementarias.

Problemática - Estudio renegotiaciones de las APP

Se identificaron temas recurrentes que han sido objeto de renegociación y que podrían afectar la capacidad financiera del Estado, por lo cual deberían requerir de la Opinión Previa de La Contraloría:

Modificación de obras (debido a modificaciones del expediente técnico, adicionales de obras, obras nuevas o complementarias)

Cambios en el financiamiento (diferencias entre el monto del presupuesto referencial del proyecto, el monto estipulado en el contrato de concesión y el importe final producto de las renegotiaciones)

Saneamiento de terrenos (ampliaciones de plazos para la entrega de terrenos)

Cambios en el financiamiento, diferencias entre el monto del presupuesto referencial del proyecto, el monto estipulado en el contrato de concesión y el importe final del producto de las renegotiaciones; saneamiento de terrenos, ampliaciones de plazos para la entrega de terrenos, son las tres principales que mencioné inicialmente.

Atribuciones de la CGR

La Contraloría tiene la **atribución de informar previamente sobre las operaciones que en cualquier forma comprometan el crédito o capacidad financiera del Estado**, según el literal l) del artículo 22° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

En ejercicio de esta atribución La Contraloría emite Informes Previos sobre los proyectos de contrato de APP que involucran cofinanciamiento o garantías

CONTROL PREVIO

Opinión previa de la CGR

- ✓ Ejecución de adicionales de obra y supervisión
- ✓ Endeudamiento, **ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS**, obras por impuestos y garantías
- ✓ Adquisiciones con carácter de secreto militar u orden interno

Y de acuerdo a las atribuciones que tiene la Contraloría, dice "atribución de informar previamente sobre las operaciones que en cualquier forma comprometan el crédito o capacidad financiera del Estado, según el literal 1) del artículo 22 de la Ley 27785, la *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*.

En el ejercicio de esta atribución, la Contraloría emite informes previos sobre proyectos de contrato de las APP, que involucran cofinanciamiento o garantías.

Atribuciones Propuestas de la CGR

El proyecto de Ley busca cautelar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos en beneficio de los ciudadanos, a través del ejercicio de nuestras atribuciones (Constitución y Ley Orgánica).

Las modificaciones a los contratos de APP deben contar con el Informe Previo de la Contraloría, cuando se comprometa el crédito o la capacidad financiera del Estado:

Se incremente el monto de inversión originalmente pactado

Se introduzcan inversiones adicionales al proyecto

Otros que afecten la capacidad financiera del Estado

También tenemos las atribuciones propuestas de la Contraloría General. El proyecto de ley busca cautelar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos en beneficio de los ciudadanos, a través del ejercicio de nuestras atribuciones, respaldado por la Constitución y nuestra ley orgánica.

Las modificaciones a los contratos de APP deben contar con el informe previo de la Contraloría cuando se comprometa el crédito o la capacidad financiera del Estado; es decir, se incremente el monto de la inversión originalmente pactado, se introduzca inversiones adicionales al proyecto u otros que afecten la capacidad financiera del Estado.

En este momento, nosotros damos opinión previa sobre los contratos iniciales, pero no opinamos sobre cualquier adenda que se firme durante el ejercicio o la ejecución de la APP.

Tenemos el último, el Proyecto de Ley 031, que es la *Ley que regula la ejecución de obras por administración directa*.

¿Cuál es el objetivo de este proyecto de ley?

"Establecer las normas que regulen la ejecución de obras públicas por la administración directa, a cargo de las entidades públicas, los principios generales, el carácter excepcional de su ejecución, prohibiciones, requisitos y término de la ejecución, también las restricciones aplicables, las responsabilidades", entre otros.

Como referencia, estoy mostrando acá cómo se ha movido el comportamiento de esta modalidad de ejecución de obras para administración directa.

En el año 2014, se comprometió recursos bajo esta modalidad por 5518 millones, significando el 22.45% respecto al total de obras de inversiones, en este caso infraestructura.

Magnitud de las Obras Públicas por Administración Directa

INVERSIÓN TOTAL	AÑO 2014		AÑO 2015	
	MONTO (S/. MILLONES)	%	MONTO (S/. MILLONES)	%
Obras por Administración Directa	5,518	22.45	3,726	17.82
Obras por Contrata	19,059	77.55	17,187	82.18
Infraestructura	24,577	100.00	20,913	100.00

FUENTE: Datamart – SIAF Proyectos de Inversión – Consolidado en Ejecución de Obras Públicas por Tipo de Inversión en Entidades

En el año 2015, 3726 millones, el 17.82% respecto a los 20 913 del año 2015.

Entonces, ¿por qué bajó el año 2015? Fue un año electoral, cambio de autoridades, mayormente en gobiernos locales y regionales.

Recordemos que la normativa que regula en estos momentos las obras por administración directa o esta modalidad de construcción por la administración directa fue normada en el año 88, o sea hace 28 años, con una resolución de Contraloría, la 195/88. Entonces, con esta directiva, con estos lineamientos, está regulando lo que son las obras por administración directa.

¿Pero qué ha pasado en los últimos años? Se ha convertido en una puerta abierta para que las autoridades, con el ánimo de pretender sacar ventaja o aprovechar esta modalidad, entonces,

comienza a gastar los recursos de manera inadecuada. Tenemos que ordenar esta forma de construcción, solamente se debe utilizar cuando sea estrictamente necesario.

Problemática – Obras por Administración Directa

Se identificaron aspectos recurrentes que determinan la necesidad de contar con una nueva norma:

Obras inconclusas y abandonadas por falta de recursos y capacidad técnico-operativa.

Utilización del presupuesto de estas obras para cubrir gastos de funcionamiento de las entidades.

Presupuestos de obra no responden a esta modalidad y a las capacidades técnico-operativas de las entidades.

Mayores costos por modificaciones de los expedientes técnicos sin trámite de aprobación.

Por eso se ha identificado también una serie de problemas que, por ejemplo, nos ha llevado a tener obras inconclusas y abandonadas por falta de recursos y capacidad técnico operativa; utilización de presupuestos de estas obras para cubrir gastos de funcionamiento en las entidades, no hay orden, se direccionan los recursos para otros conceptos; presupuesto de obras no responden a esta modalidad y a las capacidades técnico operativas de las entidades.

¿Qué pasa? Normalmente cuando se hace, se trabaja un presupuesto de una obra pública se incluye desde lo básico: el IGV, los gastos administrativos, los gastos adicionales. Y bajo el concepto que se va a hacer un ahorro para la entidad, se deduce, de este presupuesto la utilidad, y dice "hagamos obras por administración directa", y ese no es un sustento adecuado para llevar la obra por esta modalidad.

Mayores costos. Por modificaciones de los expedientes técnicos, sin trámite de aprobación. Entonces, hay mucho desorden con respecto a esta obra y su sustento, que está en los expedientes técnicos. Entonces, nosotros, cuando hacemos las auditorías en la Contraloría, y mayormente encontramos obras, incluso hemos encontrado hasta megaobras que exceden los cien millones de soles, que se han hecho bajo la modalidad de administración directa, les aseguro que el 90% hemos encontrado hechos irregulares que han concluido en informe con responsabilidades.

Entonces, creo que es el momento que, si ustedes lo consideran, señora presidenta, señores congresistas, de empezar a regular y ordenar esta forma de construir en el país por esa modalidad de administración directa.

Regulación de la Ejecución de Obras por Administración Directa – Propuesta

Contar con una norma que regule la ejecución integral del proceso de ejecución de obras por administración directa (técnica, legal y presupuestaria) en los siguientes aspectos:

- Principios Generales**
 - Proceso de Ejecución**
 - Requisitos y término de la ejecución de obras**
 - Liquidación de obras**
 - Transferencia de obras**
 - Registro de obras (INFObras)**
-

La regulación de la ejecución de obras por administración directa propuesta es, en nuestra propuesta es, contar con una norma que regule la ejecución integral del proceso de ejecución de obra por administración directa, técnica, legal y presupuestaria con los siguientes aspectos:

Principios generales, procesos de ejecución, requisitos y término de la ejecución de obras, liquidación de obras, transferencia de obras y el registro en nuestro sistema de obras, que es el Infobras.

Hasta aquí termino la presentación. Son los tres proyectos de ley que fueron solicitados para una explicación, que la hemos hecho bastante genérica, que en detalle lo podrían hacer los técnicos, de ser el caso y considerarlo usted, señora presidenta, con su comisión para que lo sustente para un futuro.

Muchas gracias.