

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



La colusión en la Administración Pública Peruana. Una  
mirada desde los procesos de contrataciones públicas

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia Política  
y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública que

presenta:

***Dick Hendric Castañeda Aguilar***

Asesor:

***Sofía Isabel Vizcarra Castillo***

Lima, 2021

## RESUMEN

La corrupción en el Perú viene constituyéndose en una práctica frecuente en los tres niveles de gobierno del Aparato Estatal, el cual tiene efectos muy negativos sobre el desarrollo social de una nación, afectando incluso la propia gobernabilidad de un país, siendo considerado como un problema histórico y es interpretado como el abuso del poder de funcionarios públicos en beneficio de terceros. Una de las modalidades de la corrupción es la colusión ilegal, el cual es sancionado por el Código Penal Peruano mediante la aplicación de castigos a los funcionarios públicos que conciertan con terceros para obtener un beneficio particular en perjuicio del Estado. Bajo ese contexto, resulta importante conocer los mecanismos y procedimientos que se producen en los casos de corrupción, lo cual brindará insumos para definir medidas de intervención. Por ello, el objetivo planteado para el presente fue el de comprender la organización de los mecanismos de colusión ilegal en los procesos de selección llevados a cabo en Entidades del Poder Ejecutivo del nivel local, regional y nacional de casos sentenciados en la Corte de Superior de Justicia de Lima. Se parte de los supuestos que los casos de corrupción se producen en las unidades administrativas más críticas para la gestión institucional tales como Administración, Contabilidad, Tesorería y Almacén, aunque no se descarta la participación de las áreas de Supervisión. Del mismo modo, se prevé que, para el desarrollo de estas acciones, son los propios funcionarios quienes buscan infringir las normas en aras de obtener un beneficio particular. Producto de estos, las consecuencias son múltiples, entre los que destacan el deterioro de la confianza en las Entidades Públicas, afectando la gobernabilidad y democracia de un país. Para alcanzar los objetivos propuestos se hace necesario aplicar técnicas y métodos cualitativos, que permitan comprender el objeto de estudio partiendo del análisis de la información disponible. Se concluye que la corrupción no solo afecta la gobernabilidad, sino que además perjudica la entrega de bienes y servicios que los ciudadanos requieren.

## ÍNDICE

CONTENIDO	Pag.
Carátula	I
Resumen	ii
Índice	iii
Índice de Tablas	vi
Índice de Ilustraciones	vii
Agradecimientos	viii
Introducción	1
<b>PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO.</b>	<b>5</b>
1.1 Estado de la cuestión	5
1.1.1 Sobre la gestión de compras del estado	5
1.1.2 La colusión ilegal en los procesos de selección.	6
1.1.3 Consecuencias de los actos de colusión ilegal en la administración pública	8
1.2 Marco teórico	9
1.2.1 Sistemas formales e informales de organización de las instituciones públicas que convocan procesos de selección para la adquisición de bienes de capital.	9
1.2.2 Colusión ilegal como categoría de la corrupción y formas de organización de prácticas no legales.	11
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>FUNCIONAMIENTO FORMAL DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN LLEVADOS A CABO EN ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO DEL NIVEL LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL.</b>	<b>14</b>
2.1 ASPECTOS NORMATIVOS	14
2.2 FLUJOS DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN	18

2.2.1	Requerimiento	19
2.2.2	Estudio de Posibilidades de Mercado (EPOM)	21
2.2.3	La Certificación Presupuestal	23
<b>SEGUNDA PARTE: ACTORES, CONSECUENCIAS Y RESULTADOS</b>		<b>25</b>
<b>CAPÍTULO III</b>		
<b>ACTORES QUE PARTICIPAN DE LOS ACTOS DE COLUSIÓN ILEGAL DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN EN ENTIDADES PUBLICAS DEL PODER EJECUTIVO DEL NIVEL LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL</b>		<b>25</b>
3.1	CASO 01: Adquisición de Módulos para Cableado de Instalación Eléctrica para el Proyecto Huascarán	27
3.2	CASO 02: Construcción de la Vía Expresa del Callao	31
3.3	CASO 03: Ejecución de Obras de infraestructura para el Programa Nacional de Emergencia Educativa	35
3.4	CASO 04: Demolición de inmuebles y otras instalaciones en el Terminal Portuario del Callao a cargo de ENAPU	39
<b>CAPÍTULO IV</b>		
<b>CONSECUENCIAS DE LOS ACTOS DE COLUSION ILEGAL EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN LLEVADOS A CABO EN ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO DEL NIVEL LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL.</b>		<b>46</b>
4.1	CONSECUENCIAS GENERALES	47
4.1.1	Consecuencias económicas	47
4.1.2	Pérdida de confianza en las entidades	48
4.1.3	Consecuencias que afectan la generación de Valor Publico	49
4.1.4	Consecuencias que originan la vulneración de los Derecho Humanos	50
4.2	CONSECUENCIAS DE LA COLUSIÓN ILEGAL EN LOS CASOS EN ESTUDIO	51
4.2.1	CASO 01: Adquisición de módulos para cableado de instalación eléctrica para el Proyecto Huascarán	51
4.2.2	CASO 02: Construcción de la Vía Expresa del Callao	52

4.2.3 CASO 03: Ejecución de Obras de infraestructura para el Programa Nacional de Emergencia Educativa	53
4.2.4 CASO 04: Demolición de inmuebles y otras instalaciones en el Terminal Portuario del Callao a cargo de ENAPU	54
<b>CONCLUSIONES</b>	57
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	59



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Características de los casos objeto de estudio .....	26
Tabla 2: Nivel, Sector, Actor interno y externo de los casos analizados .....	44



## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 01: Flujo formal del proceso de contrataciones publicas .....	18
Ilustración 02: Flujo de procedimientos para las contrataciones publicas .....	19
Ilustración 03. Área de riesgo en el flujo para la Adquisición de módulos para cableado de instalación eléctrica para el Proyecto Huascarán .....	30
Ilustración 04. Área de riesgo en el flujo para construcción de la Vía Expresa del Callao..	34
Ilustración 05. Área de riesgo en el flujo para la ejecución de obras infraestructura para el Programa Nacional de Emergencia Educativa .....	38
Ilustración 06. Área de riesgo en el flujo del proceso para la demolición de inmuebles y otras instalaciones en el Terminal Portuario del Callao a cargo de ENAPU .....	43



## **AGRADECIMIENTOS**

Mi gratitud infinita a Dios, por regalarme la oportunidad de desarrollarme académicamente.

A Mamá por su sabiduría imperdurable que me ha permitido guiarme y encaminarme en el sendero de la vida, y sobre todo a Papá (†) quien me inculcó los valores del estudio y ahora desde el Cielo me mira con agrado y orgullo. ¡Lo conseguí Papá!

A Yeni, mi esposa, por su amor y apoyo incondicional durante mi etapa de estudiante en la Escuela de Post Grado. A mis hijos, porqué me dan razones para seguir adelante.

A mis maestros, quienes siempre creyeron en mí y depositaron su confianza cada día.

A mis colegas Obstetras, para que nunca dejen de creer en sí mismos y sigan perseverando en el camino del crecimiento personal, académico y profesional.

A mis amigos y familiares que siempre me animaron a seguir escribiendo esta tesis.

A mis alumnos, quienes nunca dejan de soñar para crear un mañana mejor.



## **INTRODUCCIÓN**

La corrupción en el Perú es un severo problema social que afecta a las instituciones públicas, la misma que genera millonarias pérdidas económicas al Estado en perjuicio de la población en su conjunto. Según el Estudio de la Contraloría General de la Republica “Calculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú”, en el 2019 el país habría perdido más de S/ 23 mil millones de soles por el virus de la corrupción (Shack, Pérez & Portugal, 2020: 48), lo cual afecta directamente a la generación de servicios de calidad en perjuicio de la población peruana más necesitada.

En el Perú, el proceso de contrataciones públicas cuenta con un marco normativo y legal que regula el proceso de Contrataciones con el Estado, el cual se encuentra debidamente reglamentado, el mismo que establece una serie de procedimientos técnicos y administrativos que permiten asegurar la contratación de servicios y adquisición de bienes de calidad para la provisión de servicios públicos de calidad con valor público y que permitan mejorar las condicionantes socio – económicos de la sociedad en su conjunto. Asimismo, la normativa, prevé el desarrollo de procedimientos administrativos orientados a la selección equitativa y transparente de postores que cumplan con criterios de calidad, efectividad y eficiencia para el desarrollo del servicio pactado con el Estado. Del mismo modo, la norma establece la estructura administrativa y los procedimientos que cada Entidad Pública debe de tener en cuenta durante el proceso de contrataciones. En tal sentido, la norma de Contrataciones Públicas, al establecer los flujos y acciones administrativos para el funcionamiento formal de los procedimientos relacionados con la contratación de servicios y adquisición de bienes, cautela la provisión adecuada de servicios con valor público que requieren los ciudadanos, así como la implementación de políticas públicas que promuevan la protección social y el desarrollo integral.

Estos procesos formales, se llevan a cabo a través de diferentes procesos de gestión pública, en los que intervienen diferentes actores o funcionarios públicos, los mismos que desarrollan sus funciones desde diferentes Unidades Orgánicas al interior de entidades públicas, según la estructura organizacional y en el marco de sus funciones asignadas. Por tanto, son los responsables directos de la adecuada implementación de los procesos formales relacionados con el proceso de contrataciones públicas. Es de precisar, que los postores que participan en un proceso de selección son considerados actores importantes,

ya que serán los que finalmente le vendan al Estado sus servicios o bienes que éste requiere.

No obstante, a pesar de contar con un marco normativo que regula el proceso de contrataciones públicas, los actores responsables de su implementación en cada Entidad Pública terminan siendo investigados, y en algunos casos condenados, por actos de corrupción a fin de obtener un beneficio particular en perjuicio del Estado y por ende de la población en su conjunto. Estas acciones afectan la calidad de vida de la población, además generan millonarias pérdidas económicas al Estado, ingobernabilidad en el país y falta de confianza de los ciudadanos hacia sus autoridades e instituciones públicas.

En el presente trabajo analizamos los casos de colusión como una forma de corrupción en el país. Al respecto, el Art. 384 del Código Penal peruano señala sobre la colusión:

el funcionario o servidor público que, en los contratos, suministros, licitaciones, concurso de precios, subastas o cualquier otra operación semejante en la que intervenga por razón de su cargo o comisión especial defrauda al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, concertándose con los interesados en los convenios, ajustes, liquidaciones o suministros será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de quince años (Código Penal Peruano 1991: 95).

En ese sentido, aquellos casos en donde diversos actores concertan ilegalmente el direccionamiento de un proceso de compras públicas en su fase de selección o ejecución a fin de obtener un beneficio representan los casos que se analizan en el presente estudio. Ello porque la colusión es un acto ilegal con un fuerte vínculo con las características de los procesos de gestión de las contrataciones, por ello su análisis permite de manera retrospectiva pensar en mejoras con relación a estos procesos. Asimismo, se tomarán como objeto de análisis los casos de colusión que cuentan con sentencias judiciales emitidas por la Corte de Superior de Justicia de Lima, es decir casos en los que la autoridad judicial ya corroboró la existencia del acto ilegal.

En ese contexto, el problema planteado fue el siguiente: ¿Cómo se organizan los mecanismos de colusión ilegal en los procesos de selección llevados a cabo en Entidades del Poder Ejecutivo del nivel local, regional y nacional en los casos sentenciados en la Corte de Superior de Justicia de Lima durante los años 2010 - 2015?

Por consiguiente, el objetivo buscado fue el de comprender la organización los mecanismos de colusión ilegal en los procesos de selección llevados a cabo en Entidades del Poder Ejecutivo del nivel local, regional y nacional en los casos sentenciados en la Corte de

Superior de Justicia de Lima durante el periodo del estudio. Asimismo, los objetivos específicos se orientaron a comprender el funcionamiento formal en los procesos de selección, determinar a los actores que participan de los actos de colusión ilegal en los procesos de selección y describir las consecuencias en la gestión pública productos de los actos de colusión ilegal en los procesos de selección en los casos analizados en el presente estudio. La primera hipótesis planteada alineada al primer objetivo específico fue que los casos de corrupción se producen a nivel de las unidades orgánicas de Administración, Logística, Economía, Tesorería, Comité de Selección y Almacén, en donde comúnmente participan los funcionarios que laboran en entidades públicas, habida cuenta que en estas unidades se ejecutan los procesos de selección. La segunda hipótesis planteada alineada al segundo objetivo específico fue que, si bien las reglas y procedimientos para el funcionamiento formal de los procesos de selección se encuentran normadas según Ley, los funcionarios públicos políticas influyen sobre el personal operativo, encargado de la aplicación de dichas normas a fin de infringirla con la finalidad de favorecer a un tercero de manera arbitraria o direccionar el proceso de selección a un postor determinado a fin de obtener un beneficio particular. La tercera hipótesis planteada alineada al tercer objetivo específico fue que las consecuencias originadas por los casos de colusión ilegal se ponen de manifiesto en compras o contratos sobrevaluados, adquisición de productos de baja calidad, afectación a la libre competencia de proveedores en procesos de selección similares, defraudación de los intereses del Estado, disminución del valor público y pérdida de confianza de la población en la producción de servicios que produce el Estado, los mismos que redundan en la generación de servicios públicos inadecuados e inoportunos, afectando de esta manera la gobernabilidad de una nación y el ejercicio de la democracia. Por su parte, el presente trabajo se organizado 4 capítulos. En el primer capítulo se desarrolla el estado de cuestión, identificando los aspectos que dan origen al presente estudio, haciendo énfasis sobre la gestión de compras del estado, la colusión ilegal en los procesos de selección y las consecuencias de los actos de colusión ilegal en la administración pública. Asimismo, se muestra los elementos teóricos relacionados a los sistemas formales e informales de organización de las instituciones públicas que convocan procesos de selección para la adquisición de bienes de capital y la colusión ilegal como categoría de la corrupción y formas de organización de prácticas no legales. En el segundo capítulo, se describe el funcionamiento formal de los procesos de selección llevados a cabo en entidades del Poder Ejecutivo pertenecientes al nivel nacional, regional y local, haciendo uso para ello de la descripción tanto de los aspectos normativos como de los flujos más

resaltantes de los procesos selección establecidos según normativa vigente, tales como el proceso de requerimiento, estudio de posibilidades de mercado y la certificación presupuestal. En el tercer capítulo se identifican a los actores que participan en los actos de colusión ilegal de los 04 casos en análisis en el presente estudio y finalmente en el cuarto capítulo se señala las consecuencias de los casos de colusión analizados en el presente trabajo, agrupándolo en generales como en específicas por cada caso de colusión analizado. Finalmente, el trabajo presenta conclusiones.

En relación a la metodología aplicada fue el estudio de caso en base a métodos cualitativos. Al respecto, Taylor y Bogdan (1984) mencionan que *“la investigación cualitativa es inductiva, ya que los investigadores desarrollan conceptos, intelecciones y comprensiones partiendo de pautas de los datos y no recogiendo datos para evaluar modelos, hipótesis o teorías preconcebidas”*. En ese sentido, el presente trabajo no pretendió evaluar un modelo de intervención en particular, sino comprender una situación identificada a partir del análisis de la información disponible. Se orientó a proporcionar una comprensión de la realidad en estudio a través de la búsqueda de información y análisis inductivo de los casos identificados en el estudio, para ello se utilizó la Observación como método cualitativo básico para el desarrollo del estudio ya que no se manipularon las variables sujetas de estudio, sino que se desarrollan procesos de descripción de los mismos a fin de facilitar su comprensión. Al respecto, Denzin and Lincoln (2000) señalan que la Observación toma nota de las actividades humanas y donde ocurren, mientras que Marshall and Rossman (1999) afirman que este método documenta y describe las acciones complejas y las interacciones, las mismas que permiten anotaciones y registros sistemáticos de acontecimientos, conductas y permite descubrir patrones recurrentes de conductas y relaciones.

## **PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTION Y MARCO TEÓRICO.**

#### **1.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN.**

##### **1.1.1 Sobre la gestión de compras del estado**

En el Perú, a partir del año 1998, los procesos relacionados con las compras gubernamentales se rigen por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Ley N° 26850), el cual establece un conjunto de procedimientos estandarizados que buscan promover una competencia transparente y equitativa entre los proveedores que quieren venderle al Estado peruano.

La implementación del marco normativo en materia de contrataciones y por ende el desarrollo de compras estatales, como mecanismos de gestión pública, deberían de orientarse hacia el desarrollo integral de las comunidades a fin de favorecer su desarrollo social y económico como aspecto asociado al ejercicio de la administración pública (Gallegos, 2014), a fin de generar servicios públicos dirigidos al bienestar del ciudadano.

En ese sentido, *“el área de compras y contrataciones gubernamentales debería ser uno de los componentes más importantes en los procesos de Reforma del Estado”*, ya que el Estado viene sufriendo cambios desde su concepción como productor directo de bienes y servicios hacia un Estado cada vez más contratador, regulador y evaluador. (Pimenta 2002: 1). Y es necesario fortalecer estas unidades claves en la administración pública a fin de canalizar la provisión de servicios hacia la colectividad en su conjunto.

En un contexto de regionalización y desconcentración de funciones, como la que vive el país, en la que la gestión pública regional y local desarrolla procesos de gestión de adquisiciones, éstas podrían desarrollar funciones primordiales como: (1) *tercerización (outsourcing)*, (2) *transparencia*, (3) *flexibilidad administrativa*, (4) *evaluación de resultados*, y (5) *búsqueda del menor precio con la mejor calidad sin reservas de mercado*, en el marco de la normatividad en materia de gestión de compras. Del mismo, es necesario que las unidades de sistemas de información, en estos niveles de gobierno, se integren al proceso a través de la ejecución financiera y la gestión estratégica, además del desarrollo de licitaciones electrónicas (Pimenta 2002: 1). Estos aspectos contribuyen a un mejor desempeño del proceso de licitaciones públicas principalmente en el nivel regional y local, asegurando de esta manera el aprovisionamiento adecuado y oportuno de suministros a los puntos de atención para la producción de servicios públicos de calidad.

Para el adecuado cumplimiento de lo anteriormente mencionado, es necesario que los modelos de gestión administrativo-financiero se constituyan en herramientas que permitan gestionar al talento humano, a fin de que estos actúen como entes operadores del sistema, con la finalidad de aprovechar al máximo los recursos organizacionales (Anrango 2014: 2).

En este escenario, la probabilidad de aplicar adecuadamente el marco normativo en materia de contrataciones será superior, satisfaciendo de esta manera el abastecimiento de insumos a la cadena de producción de servicios.

El estudio de Marques, Aparecida y de Oliveira (2014), enfocado en la mejora de los procedimientos de ejecución de compras estatales concluye que si mejoran los procesos de transparencia se promueve una mayor eficiencia y mejora de la calidad del proceso de gasto público. Asimismo, se previene el fraude propiamente dicho, reduciéndose los comportamientos oportunistas de terceros que buscan un beneficio privado, e incrementándose la eficiencia del gasto público y por consiguiente la posibilidad de atender a un mayor número de personas.

Los elementos básicos que conducirán hacia una administración pública efectiva son el liderazgo, visión, reorientación de la misión, orientación al usuario y gestión estratégico de cada uno de las personas que laboran en una entidad pública (Olavarria 2010: 32). Por ende estas ideas rectoras también contribuirán al desarrollo de procesos de compras estatales adecuadas en amparo de la normatividad vigente en atención a las demandas de los ciudadanos que requieren el servicio.

Por su parte, una adecuada gestión pública también contribuirá con el fortalecimiento de la gobernabilidad, democracia y gobernanza, ya que de esta manera las entidades públicas se verán fortalecidas logrando el respeto irrestricto de la población en su conjunto. Por lo tanto, existe *“la exigencia de que las instituciones administrativas sean más responsables, que los cuadros directivos y operativos tengan mejor desempeño y que los grupos organizados de la sociedad multipliquen su presencia en la formulación y definición de las políticas públicas”*, con la finalidad de definirse las metas colectivas que han de procesarse con la intervención de una gestión pública más versada y eficiente de parte de los cuerpos políticos (UVALLE-Berrones, 2012: 112).

Por lo tanto, la gestión de las compras gubernamentales se rigen por un marco normativo vigente, las mismas que deben de implementarse en cada entidad del estado que desarrolle compras tanto en el nivel nacional, regional y local. Estos procesos deben de desarrollarse por entidades y personas competentes y certificadas, lo cual no solo garantiza el adecuado cumplimiento del proceso, sino que asegura la provisión de servicios públicos de calidad a la comunidad, generando de esta manera satisfacción y valor público condición base para el fortalecimiento de la democracia y gobernabilidad.

### **1.1.2 La colusión ilegal en los procesos de selección.**

En la actualidad, la corrupción es una práctica extendida en todas las sociedades la cual se rige por los antivalores, y tiene efectos devastadores en todos los campos de la realidad social, convirtiéndose en un elemento de desestabilización del Estado y de gobernabilidad (Nizama, 2014: 201).

Los actos de corrupción en la administración en ocasiones son promovidos por un “*grupo de políticos y altos jerarcas públicos*”, quienes haciendo uso del poder que les atribuye el cargo que ostentan, toman decisiones sobre el destino de importantes contratos multimillonarios de forma arbitraria, burlando y evadiendo los lineamientos referidos al proceso de contrataciones (Sautu, et al., 2002: 153), afectando la libre competencia de los proveedores para venderle al Estado. En ese sentido, queda claro que uno de los participantes es el propio funcionario público, dejando de cumplir su rol de garante de la transparencia y honestidad en los procesos de adquisiciones y búsqueda de equidad entre los proveedores para obtener un servicio de calidad al mejor precio que oferta el mercado. Situación que es advertida por Quiroz A. (2014: 37-38) cuando afirma que la corrupción es histórica, y se va generando por varias generaciones, quienes forman redes corruptas, con la finalidad de distorsionar regular y endémicamente de reglas establecidas, teniendo como consecuencia poblaciones ahondadas en la pobreza, ocasionado por la corrupción, entendido como el mal uso del poder político – burocrático de parte de funcionarios públicos, quienes se coluden con terceros para ventajas económicas opuestas a los objetivos de desarrollo social.

En el Perú, en el gobierno del Presidente Alberto Fujimori, se produjo una corrupción extrema, en la que hubo participación empresarial, la misma que estuvo orientado a mantener los lineamientos de política fujimorista y a participar directamente en los casos de corrupción. El destape de estos casos se produjo a través de la difusión de videos de corrupción la cual terminó en la ruptura de la relación Fujimori – Montesinos. Los factores que favorecieron el descubrimiento de estos casos fueron la indignación moral de la población, fortalecimiento del congreso y la formación de juzgados anticorrupción (Durand, 2004). Este parte de la historia del Perú marca una hito en la gestión pública, dejando claro el manifiesto que el estado es vulnerable a una crisis política generada por casos de corrupción desmedida orquestada desde los más altos niveles de gobierno.

Por su parte, la corrupción bajo sus diferentes formas o categorías es concebida como el abuso del poder en favor de obtener un beneficio o favorecimiento económico de un tercero o actor privado en perjuicio del Estado, siendo percibido de manera negativa por los ciudadanos en el Perú, superando a la delincuencia e incluso a la pobreza como, lo que lo convierte en el problema de mayor prioridad (Chanjan R., Solis E., Puchuri C. 2018:11), por lo que resulta prioritario definir mecanismos y estrategias para prevenir, investigar y sancionar los casos de corrupción.

La colusión ilegal o desleal es una categoría de la corrupción, la misma que esta descrita en el marco jurídico peruano, el cual incide en la coactuación y coparticipación de un actor o funcionario público con uno privado a fin de obtener un beneficio privado o defraudación al Estado (Bendezú, 2011). Si bien es cierto que la definición conceptual sobre colusión es clara, es bastante difícil probar la existencia de un acuerdo colusorio cuando no se cuenta con evidencia directa para demostrar su existencia, a pesar de los indicios que puedan ponerse de manifiesto (Defilippi, 2013).

En el Poder Judicial peruano se registran casos concretos de colusión ilegal (Expedientes registrados en el portal web Poder Judicial peruano), los mismos que ponen de manifiesto el desarrollo continuo de estos actos a pesar de la normativa vigente sancionadora, revelando el carácter factico de estos hechos.

### **1.1.3 Consecuencias de los actos de colusión ilegal en la administración pública**

Los actos de corrupción terminan vulnerando al propio Estado, generando un impacto negativo sobre la democracia y su capacidad de responder a los problemas públicos que demandan ser resueltos de parte de la propia comunidad, y que permitiría generar escenarios favorables para el desarrollo y crecimiento económico. Por consiguiente, también genera escepticismo y desconfianza de los ciudadanos y ciudadanas respecto a las instituciones.

De las conclusiones del trabajo de Rodríguez (2013) se infiere que los actos de corrupción generan efectos negativos, conllevando a una alternación del equilibrio económico, distorsión de las condiciones colectivas y sociales de una comunidad y por consiguiente de una sociedad, afectación del bien común y afectación de la institucionalidad de las Entidades que se ven afectadas por casos de corrupción, generando, de esta manera, desconfianza de parte de los ciudadanos. Como el propio autor señala: *“Los recursos malversados, la deshonestidad, la falta de pertenencia con la entidad, la desconsideración por los recursos públicos, son algunas consecuencias de los actos corruptos a menor escala”* (Rodríguez, 2013: 8). De esta manera, el aparato administrativo estatal ve afectado su desempeño e imagen institucional y por ende su capacidad de producción de servicios públicos de calidad.

La Defensoría del Pueblo (2009: 39 - 40), en alineamiento con sus funciones de promoción de la protección de los derechos ciudadanos, señala en su Informe Defensorial N° 147, que la corrupción es una de las formas de vulnerar los derechos humanos, puesto que los recursos que permitirían mejorar las condiciones de vida de la población en su conjunto, son reorientados para fines distintos para los que fueron concebidos, y beneficiando a terceros, lo cual no permite el ejercicio irrestricto de la protección y ejercicio de los derechos de todo ciudadano, los cuales se encuentran amparados en códigos internacionales referidos a Derechos Humanos. Por consiguiente, una mala administración pública se encontrará incapacitada para proteger las condiciones de desarrollo y crecimiento social y económico de la población.

Rodríguez (2013: 6), menciona en su estudio, que existen causas intrínsecas y extrínsecas para ocurrencia de casos de corrupción. Las primeras son las internas o propias del individuo, las mismas que se generan a partir de la falta de valores, principios éticos y morales, inconformidad en las remuneraciones. Del lado externo, se encuentran los modelos sociales permisivos, la impunidad, la pérdida de valores organizacionales e institucionales, poca o nula capacidad de control de parte de la propia entidad, sistema judicial débil el cual termina favoreciendo los actos de corrupción.

En ese contexto Inchicaqui y Nicolás (2014: 48) en su investigación concluyen que *“es necesario modernizar el Estado peruano, no solo para reformar las instituciones públicas sino para modificar de manera radical el accionar de los funcionarios y servidores públicos a fin de promover una cultura de honestidad y transparencia”*.

Las consecuencias de estos actos van desde la afectación en la generación de servicios públicos de calidad hasta el deterioro de la propia democracia y desarrollo social de las comunidades.

Por tanto, si bien existe un marco normativo que regula la gestión de compras del Estado, la misma que mediante procedimientos técnicos y administrativos buscan conducir procesos de adquisiciones neutrales y transparentes, éstos no se aplican adecuadamente, generándose casos de corrupción, como la colusión ilegal, las cuales, muchas veces son promovidos o permitidos por los más altos funcionarios o autoridades de las Entidades Públicas quienes buscan favorecer o a un tercero o a sí mismos, generando efectos muy negativos contra el Estado, Democracia, la confianza de la población, entre otros, terminando vulnerando el desarrollo económico financiero de una nación, el desarrollo humano y afectando severamente la lucha contra la pobreza y el desarrollo integral sostenible. Es este contexto, se destaca la necesidad de ahondar en la comprensión de la aplicación del marco normativo regulatorio sobre la gestión de compras del Estado, a fin de entender las causas y formas por las cuales se deja de lado la aplicación de dicho marco normativo para dar pase a los casos de corrupción, así como nos permitirá conocer o precisar las consecuencias que éstos producen. De esta manera, contaremos con una aproximación que permitirá caracterizar el contexto en la cual se producen los casos de corrupción, identificando los momentos y áreas donde éstos se producen, conociendo a los actores que participan en el proceso, entendiendo las condiciones en las que se producen y describiendo sus efectos inmediatos.

Por lo antes mencionado, y con la finalidad de profundizar en los asuntos planteados se avanzará en su comprensión a través de un análisis teórico que permita el abordaje de las variables en análisis, entre las que se destacan la gestión de compras, los casos de corrupción y sus consecuencias.

## **1.2 MARCO TEÓRICO**

Los sistemas formales e informales existentes en una Entidad Pública encargada de los procesos de selección para la contratación de servicios y adquisición de bienes y la colusión ilegal como una de las formas de la corrupción representan los aspectos centrales a desarrollarse en el presente estudio. Su entendimiento, a partir del análisis teórico, permitirá contar con un enfoque adecuado para un mejor abordaje.

### **1.2.1 Sistemas formales e informales de organización de las instituciones públicas que convocan procesos de selección para la adquisición de bienes de capital.**

Los actos de corrupción se generan en diversos escenarios, uno de ellas son las entidades públicas, en donde se desarrollan un conjunto de actividades y acciones bajo lineamientos técnicos y políticos también denominado gestión pública. Las compras estatales son actos administrativos orientados a la adquisición de bienes y servicios que el Estado demanda para la generación de servicios públicos, procesos en los que generalmente se producen los actos de corrupción debido a los recursos que se manejan en los mismos. Las acciones de compra estatal se desarrollan bajo diferentes sistemas formales e informales dentro de la gestión pública (D'Ambrosio 2003: 1). En ese contexto, para entender el escenario donde finalmente se dan los actos de corrupción es necesario describir los diferentes sistemas formales e informales de organización de las instituciones públicas, para lo cual contamos con diferentes perspectivas.

Una primera perspectiva es la del mercado, en donde podemos afirmar que las compras del Estado pueden convertirse en un poderoso instrumento para el desarrollo tecnológico e industrial debido al gran poder de compra que éstos tienen en América Latina y El Caribe, permitiendo de esta manera el crecimiento de los mercados internos a través del incremento de la producción de bienes y servicios que demanda el Estado para la generación de servicios públicos, estimulando de esta manera el desarrollo y diversificación de proveedores (Araoz 1983). Asimismo, aún en la actualidad, el Estado sigue siendo el mayor comprador de bienes y servicios en prácticamente todos los países a escala global (Meyer y Meyer 2001). Desde esta perspectiva podemos observar como el Estado participa en una economía liberal con la mayor demanda de suministros al mercado, activando de esta manera las cadenas de producción, convirtiéndose en este punto en un aspecto notable en el incremento del Producto Bruto Interno.

Sin embargo, a pesar que esta perspectiva nos brinda luces para entender el impacto del Estado en la expansión de los mercados internos a través de los procesos de compra de bienes y servicios, no muestra con claridad los sistemas específicos que se desarrollan en la gestión de compras gubernamentales, ya que éstas se llevan a cabo en el nivel más operativo y no a escala de la macroeconomía.

Por ello se hace necesario indagar sobre aspectos más específicos de los sistemas que intervienen en el desarrollo de la gestión de compras estatales, es así que desde la perspectiva neoinstitucional nos muestra que si el Estado enfatiza la mejora de su desempeño institucional a través de una adecuada reorganización y accede a tecnologías innovadoras que potencialicen su funcionamiento, su capacidad de respuesta institucional y nivel de participación en la compra de bienes y servicios al mercado lo convertirán en un actor capaz de negociar con los potenciales proveedores las mejores condiciones que éste puede obtener (Criado, Gil-García 2013). A su vez para alcanzar este escenario es necesario que el Estado utilice las herramientas que el planeamiento estratégico le ofrece, alineando el conjunto de actividades que desarrolla, también denominada misión y los objetivos estratégicos institucionales, al ideal de organización que el estado persigue, la misma que se encuentra vinculada con la generación de servicios con valor público. Esto será solo posible a través de una buena Gestión Gerencial (Melgarejo 2014).

Si bien este enfoque nos aproxima a la comprensión de los procesos más específicos de la gestión pública, su aporte es limitado en relación a la comprensión de los procesos de selección por parte del público en general, cuando son éstos los que precisamente deben conocer sobre este tema, habida cuenta que de la población nace la necesidad de servicios y el Estado tiene el deber de atenderlos.

En este punto, es necesario indagar sobre la perspectiva legal o normativa. Un punto crítico es que mientras mayor capacidad tenga el Estado de aplicar el marco normativo en materia en gestión compras, mejores oportunidades de negociación dispondrá ante los potenciales proveedores. En este contexto, la capacidad de arbitraje es importante para establecer procesos equitativos entre proveedor y comprador (Weber, Ribeiro 2004). Ello constituye a su vez un factor de reducción de los riesgos de la intervención de terceros con la finalidad de favorecerse de manera particular.

Si bien este último enfoque aporta aspectos básicos legales de la gestión de compras, aún es insuficiente para comprender integralmente el funcionamiento de los sistemas que interactúan en los procesos de compras estatales y la generación de alternativas de solución ante los posibles problemas relacionados con la corrupción en estos procesos.

En ese contexto, la posición que se asumirá en este trabajo será desde el enfoque de las ciencias sociales a fin de comprender los sistemas formales e informales que se generan en los procesos de selección. De esta manera será posible estudiar la corrupción como un fenómeno social, para lo cual se describirá procesos de gestión pública orientada al desarrollo de las contrataciones del estado, y a partir de ello los actos de colusión ilegal y los sujetos participantes.

En ese sentido, es pertinente enfatizar el concepto de “Gobierno Abierto”, el mismo que nos muestra aspectos relacionados con el desarrollo de “acciones” de gestión pública, los mismos que favorecen su transparencia de la gestión pública, y se convierten a su vez en un eje articulador de los esfuerzos del estado para mejorar la capacidad de gobierno y modernización de la administración pública bajo los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración fortaleciendo de esta manera los sistemas democráticos y finalmente mejora de la gestión pública (Ramirez-Alujas 2011). Esto nos da una oportunidad para observar el funcionamiento de los sistemas que intervienen en los aspectos de la gestión de contrataciones. Del mismo modo, este enfoque nos describe la implementación del modelo de gestión pública basado en iniciativas que apoyen en el combate de puntos de vulnerabilidad de la gestión pública, marco normativo y legal y antecedentes de fallos o sentencias emitidos por jueces o tribunales en favor de la mejora de servicios, teniendo como foco de atención al ciudadano (de Mira Costa y da Costa 2014). De esta manera podemos obtener una mirada del escenario “ideal” donde se desarrollan los procesos de gestión pública.

### **1.2.2 Colusión ilegal como categoría de la corrupción y formas de organización de prácticas no legales.**

La corrupción tiene un impacto devastador en todos los aspectos de la realidad social, hasta convertirse en un factor desestabilizante del Estado y causa de ingobernabilidad.

Desde la perspectiva legal, la colusión ilegal, como categoría de acto de corrupción, es considerada en el Perú como un delito penal que tiene como elementos conformadores el “acuerdo colusorio” o la concertación entre un funcionario público y un tercero en perjuicio del Estado, también denominado “defraudación” al Estado. Asimismo, el acto colusorio y la defraudación deben de llevarse a cabo en el marco de una contratación pública. Finalmente, el acto de colusión debe de comprobarse a través de la verificación del dolo directo (Bendezú 2011). Sin embargo, es bastante difícil probar la existencia de un acuerdo colusorio cuando no se cuenta con evidencia directa, por lo que en muchos casos a pesar

de los indicios, los casos son desestimados como actos de colusión ilegal. (Defilippi 2013). Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, la implementación de estrategias que mejoren la transparencia de los procesos de selección contribuyen en la mejora de la gestión de las compras gubernamentales y efectuar seguimiento y evaluación de las contrataciones del Estado. (Cruz 2013).

Como apreciamos, el enfoque legal nos proporciona aspectos conceptuales y jurídicos útiles para entender las dimensiones de la colusión ilegal, dando alcances sobre la operacionalización del concepto, lineamientos que lo tipifican como tal en el marco jurídico correspondiente y establece propuestas que permiten mejorar la transparencia de estos procesos. Sin embargo, de acuerdo a la orientación del presente estudio, este enfoque no contribuye a entender el problema con relación al bien público y la gestión pública.

Desde la perspectiva del interés público, se observa casos de corrupción en los que las comunidades se convierten en víctimas del abuso del poder de decisores políticos o autoridades, los mismos que en asociación con empresas corporativas usufructúan de la riqueza natural de estos sin reconocer los beneficios sociales que le corresponden a la población ni los cuidados medioambientales requeridos para la protección de la flora y fauna autóctona, generando por el contrario explotación y devastación. Se establecen lazos de dominación con las comunidades locales fundadas en el principio de la *“reciprocidad negativa”*, que se define como *“el intento de conseguir algo para nada con la impunidad”* (Garibay, Boni, Panico & Urquijo 2014: 113).

Desde la perspectiva del interés de los ciudadanos o público en general, los actos de corrupción son considerados como actos de traición a los propios ciudadanos o población en su conjunto, mediante acciones en favor de intereses de particulares. (Castillo 2001: 379), en ese sentido esta perspectiva permite entender aspectos relacionados con la percepción del colectivo frente a un acto de corrupción, más no los aspectos conductuales de los sujetos participantes.

Desde una perspectiva neoinstitucional (Rehren 2000: 153), la reforma del Estado está orientada al incremento de la eficiencia y eficacia para el cumplimiento de sus funciones y roles estatales, las mismas que reducen la posibilidad de corrupción. Un eje central de esta reforma es la implementación de una gestión por resultados y la introducción de gerentes públicos. Se parte de la premisa que una adecuada gestión pública se conducirá dentro de los lineamientos normativos existentes, colocando en primer lugar al ciudadano como fin de la producción de servicios públicos de calidad, dejando de lado los intereses particulares (Rehren 2000: 161). Si bien esta perspectiva aborda algunos rasgos conductuales organizacionales, éstas son analizadas partiendo del supuesto según el cual no se deberían cometer actos de corrupción, por lo que no brinda evidencias empíricas de los temas centrales de la presente investigación.

La perspectiva que asumirá este trabajo será la sociocultural, el mismo que sostiene que la *“corrupción debe de definirse de tal manera que involucre no solo el comportamiento que se desvía de las normas escritas, sino también el que se desvía de las normas o patrones de conducta social”*. (Castillo 2001), es decir, bajo esta perspectiva, la corrupción no sólo es considerada el acto que se realiza por fuera de las normas existentes, sino también

involucra aquellos actos o conductas que ante el colectivo no son considerados socialmente aceptables. En ese contexto, hoy en día se puede afirmar que la corrupción afecta a la democracia y la gobernabilidad de un país, principalmente en América Latina (Quiroga 2009), los mismos que se dan por la falta de cumplimiento del conjunto de normas existentes de los funcionarios públicos con participación de terceros quienes buscan un beneficio particular. En este punto debe de analizarse la posición de los agentes políticos o funcionarios públicos quienes no son observadores ni actores neutrales, sino que tienen inclinaciones hacia la búsqueda de rentas económicas (rent seeking) tales como los ciudadanos que no cumplen un rol dentro de la administración pública, por lo que resulta difícil controlar la ambición de los agentes con responsabilidad pública (Orrego 1999). Al respecto, podemos plantear que ante la “tentación” de cometer un acto de corrupción, un funcionario público estaría en las mismas condiciones que un ciudadano de a pie de realizarla. Si el funcionario público finalmente comete un acto irregular, aunque no tenga la categoría de corrupción, finalmente será considerado como tal bajo la perspectiva sociocultural, ya que ante la sociedad estará dejando de cumplir con sus funciones. La conducta de los servidores públicos debe de orientarse hacia la búsqueda del bienestar social, cuidado del medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos y dejar de lado los intereses particulares (García-Caro 2008), es decir conducir la gestión pública en el marco de las normas existentes.

Según lo señalado, los sistemas formales e informales de la entidad pública relacionados con los procesos de selección, son procedimientos administrativos orientados a la contratación de servicios y adquisición de bienes necesarios para la generación de servicios públicos. Asimismo, son los procesos intrínsecos que, sin formar parte del marco normativo, se producen en dichos procedimientos. Por su parte, la colusión ilegal, es considerado un acto de corrupción y catalogado como un delito dentro del Código Penal peruano, en la cual muchas veces participan las propias autoridades o responsables de las Entidades Públicas. Estos aspectos teóricos nos permitirán, en el siguiente apartado, contar con elementos para la discusión, análisis y caracterización.

## **CAPÍTULO II: FUNCIONAMIENTO FORMAL DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN LLEVADOS A CABO EN ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO DEL NIVEL LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL.**

El presente capítulo responde a la primera pregunta secundaria **¿Cómo está organizado el funcionamiento formal de los procesos de selección llevados a cabo en Entidades del Poder Ejecutivo del nivel local, regional y nacional en los casos sentenciados en la Corte de Superior de Justicia de Lima durante los años 2010 - 2015?**. Para tal efecto, es preciso tomar en cuenta lo señalado en la Ley de Contrataciones con el Estado, la misma que fue aprobado mediante Decreto Legislativo 1017, y *“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”*. Es de precisar, que la citada norma estuvo vigente desde el 04 de junio del 2009, siendo modificado mediante Ley N° 29873 el 01 de junio del 2012 hasta su derogación el 11 de julio del 2014, fecha en la que se aprueba la Ley N° 30225, nueva Ley de Contrataciones con el Estado vigente hasta la fecha. A efectos del presente estudio, se toma en cuenta principalmente los alcances de la Ley de Contrataciones con el Estado aprobado mediante Decreto Legislativo 1017 y su respectivo reglamento, dado que su vigencia corresponde al periodo de la presente investigación.

El análisis del funcionamiento formal de los procesos de selección nos muestra los aspectos normativos y flujos establecidos para los procesos de selección orientado a la compra de bienes de capital y/o contratación de servicios, las mismas que están definidas en la citada norma, y establecen los escenarios adecuados para dichos procesos, los cuales resultan necesarios para comprender los espacios de riesgo presentes durante el procedimiento de compras y contrataciones públicas. Dichos análisis se agrupan en dos dimensiones: i) Aspectos normativos; ii) Flujos Administrativos, los cuales veremos a continuación.

### **2.1 ASPECTOS NORMATIVOS**

El proceso de contrataciones públicas en un conjunto de procedimientos técnico - administrativos orientados a la adquisición de bienes y servicios para la producción de servicios a ser entregados a las personas (Hernandez 2010: 3). Dichos servicios se orientan a la generación de valor público que requiere el ciudadano, y entregados adecuada y oportunamente, permitirá el desarrollo social en su conjunto.

En el Perú, el proceso de contratación públicas se rige bajo la Ley de Contrataciones con el Estado, Dicho dispositivo legal se aplica en todas las Instituciones Gubernamentales de los 3 niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local, siendo de obligatoria implementación en cada una ellas.

Los procesos de contrataciones con el Estado, según la normatividad vigente, se rigen por principios que buscan incentivar la aplicación de honradez, veracidad, justicia, y probidad, como valores inherentes y conducentes a procesos de compras transparentes, confiables y coherentes que aseguren el desarrollo de la comunidad en su conjunto. Del mismo modo, se promueve la imparcialidad en el trato a los posibles postores y contratistas que intervienen en el proceso de selección, buscando aplicar siempre el principio de razonabilidad en términos de calidad y cantidad. Los procesos de contrataciones también promocionan la aplicación de los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro de los recursos del Estado, los cuales se resumen en la adquisición y/o contratación de bienes o servicios de mayor calidad al menor precio, como un principio de tipo económico.

Toda vez que el proceso de contrataciones es desarrollado por las todas las Entidades Públicas, se requiere para ello que cada una cuenta con una organización especializada para tal fin, la misma que se encarga de organizar y conducir todas las acciones técnico – administrativos relacionados con el proceso. En ese contexto, cada Entidad define en su Reglamento de Organización y Funciones, que unidades orgánicas cumplirán con las funciones de programar, preparar, ejecutar y supervisar los procesos de contratación hasta su culminación, señalando cada acción que cumple cada una de ellas durante el proceso.

Una vez la Entidad Publica haya definido su organización interna para llevar a cabo el proceso de contratación, requerirá contar con un Expediente de Contratación, según la normatividad vigente. Dicho expediente contiene todas las actuaciones administrativas del proceso. El procedimiento administrativo para las contrataciones públicas se inicia en el área usuaria, la misma que deriva el expediente de contratación conteniendo el requerimiento de adquisición de bienes o contratación de servicios como insumos necesarios para la generación de un servicio. El requerimiento, o pedido, contiene las precisiones técnicas o características de lo que se va a contratar, las mismas que deben de guardar relación con las posibilidades que ofrece el mercado. Posteriormente, se irán añadiendo al expediente de contrataciones la documentación relacionada con el valor referencial del bien o servicio, disponibilidad presupuestal, la definición del tipo de proceso

de selección, sistema y modalidad, selección del proveedor y los contratos a suscribirse entre la Entidad Pública y el postor ganador.

Otro aspecto fundamental que forma del proceso de contrataciones es el Plan Anual de Contrataciones, la misma que constituye en un listado de todas las contrataciones y adquisiciones previstas el año fiscal en curso, y es diseñada por la Entidad. Contiene los montos estimados por cada proceso de contratación, con cargo al monto presupuestal institucional aprobado. Del mismo modo, prevé los tipos de proceso de selección.

Cada Entidad determina sus requerimientos en base a sus necesidades, las mismas que están centradas en la generación del servicio que cada Entidad tiene previsto producir. Dichos pedidos se incluirán en el denominado "Cuadro de Necesidades", la misma que posteriormente es enviado a la unidad a cargo del proceso de contrataciones para su consolidación e inclusión en el Plan Anual de Contrataciones.

A partir del marco presupuestal establecido para la Entidad, la unidad a cargo de los procesos de contrataciones tiene la responsabilidad de revisar y actualizar el Plan Anual de Contrataciones a fin de ajustar los procesos considerados al presupuesto disponible, la misma que debe aprobarse como máximo a los quince días hábiles después de aprobado el Presupuesto Institucional y será publicado en el portal web del SEACE con la finalidad que éste documento se encuentre a disposición de los interesados.

La inaplicación del marco regulatorio relacionado a las contrataciones con el Estado, genera sanciones, puesto que es de obligatorio cumplimiento de parte de los funcionarios, servidores y miembros de los Comité que participan en los procesos de contratación de bienes, servicios y obras y servicios. Dichas sanciones se aplican, de acuerdo a su gravedad, y van desde una amonestación escrita, suspensión goce sin remuneraciones, hasta cese temporal e incluso despido o destitución de los implicados en los casos identificados. La supervisión del cumplimiento de los procesos establecidos en el proceso de contrataciones estará a cargo de la propia Entidad, quien tiene a su cargo la supervisión de todo el proceso.

Lo descrito en el párrafo anterior, constituyen las sanciones previstas en lo administrativo en situaciones de incumplimiento de lo establecido en la Ley de Contrataciones Públicas, no obstante, en lo referido en el Código Penal encontramos sanciones que castigan la concertación entre funcionarios públicos encargados de los procesos de contrataciones

públicas e interesados para defraudar al Estado y obtener cierto provecho en casos de colusión ilegal.

En ese contexto, el Artículo 384 del Código Penal define refiere que:

se castiga a aquel funcionario o servidor público que, interviniendo directa o indirectamente, por razón de su cargo, en cualquier etapa de las modalidades de adquisición o contratación pública concerta con los interesados para defraudar al Estado o entidad u organismo del Estado, o defraudare patrimonialmente al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años y con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de quince años, respectivamente (Codigo Penal Peruano 1991:95)

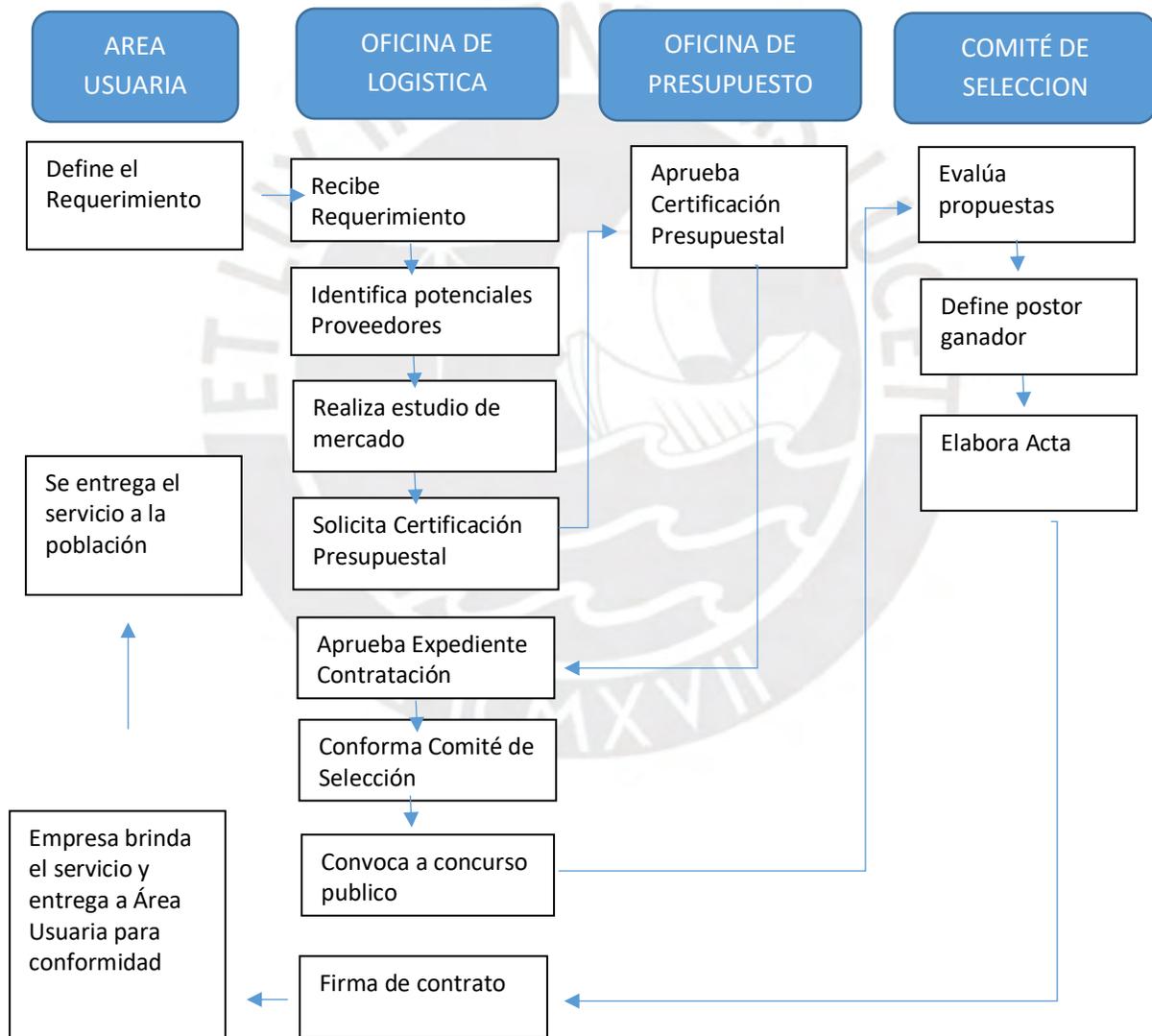
La concertación entre funcionarios públicos y terceros interesados en obtener cierto beneficio o provecho en perjuicio del Estado, a través de la manipulación o direccionamiento del proceso de contrataciones con Estado, constituye un acto de corrupción, que hoy en día afecta en desmedro del funcionamiento y desempeño de la administración pública para la generación de bienes y servicios que la comunidad requiere, lo que acrecienta la brecha y desigualdad en el desarrollo social. Por ello, el análisis de los aspectos normativos y regulatorios del proceso de contrataciones públicas provee información para la comprensión de los espacios de riesgo que se generan en casos de colusión ilegal. Ahora bien, dado que la presente investigación se orienta a conocer la organización de los mecanismos de colusión ilegal en los procesos de selección, el entendimiento de dichos espacios de riesgo, permitirá establecer mecanismos de control a efectos de prevenir nuevos casos de colusión ilegal.

## 2.2 FLUJOS DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

A fin de celebrar un contrato para la contratación de bienes, servicios o la ejecución de una obra, se hace necesario desarrollar un procedimiento administrativo especial para tal fin. Dicho procedimiento se denomina Proceso de Selección, la misma que tiene la finalidad de seleccionar a una persona natural o jurídica con la cual el Estado, a través de una Entidad Pública, suscriben el citado contrato.

El Proceso de Selección se desarrolla a través de diferentes etapas, las mismas que se muestran en el siguiente flujo:

**Ilustración 01: Flujo formal del proceso de contrataciones publicas**



FUENTE: Ley de Contrataciones del Estado (Elaboración propia)

## **Ilustración 02: Flujo de procedimientos para las contrataciones publicas**



FUENTE: Ley de Contrataciones del Estado

### **2.2.1 Requerimiento**

El Proceso de Selección se inicia en el área usuaria, a través de la elaboración del Expediente de Contratación, el mismo que contiene los documentos referidos a los procedimientos administrativos relacionados con el proceso de contratación, tales como: informe que sustenta la necesidad adquirir o contratar hasta la suscripción del contrato. El expediente incluye las especificaciones técnicas del requerimiento, el valor referencial, el reporte de la disponibilidad de recursos presupuestarios para llevar a cabo la contratación, entre otros. Previo a la elaboración del Expediente de Contratación, el área usuaria, en base a los servicios que entregará, define los bienes y servicios que requiere la Entidad.

Es de precisar que el área usuaria es la unidad orgánica en la Entidad que tiene a su cargo de realizar los respectivos requerimientos de insumos, como bienes o servicios, para la generación de servicios que serán entregados a los usuarios, en alineamiento a los objetivos y metas institucionales. En ese contexto, cada unidad orgánica asume el rol de área usuaria en el momento de generar sus pedidos o requerimientos, el cual será dirigido a la Oficina Encargada de las Contrataciones (OEC). Los requerimientos se remiten mediante trámite administrativo interno, en amparo de la normativa vigente o flujos administrativos determinados por la propia Entidad. A su vez, dichos requerimientos se realizan teniendo en cuenta el Plan Anual de Contrataciones, indicando las necesidades de

bienes, servicios y obras que requiere la generación de bienes y servicios correspondiente al ejercicio presupuestal correspondiente.

Es de precisar que los pedidos de área usuaria se ajustan a las tareas y actividades establecidos en los objetivos estratégicos del Plan Operativo Institucional (POI) de la Entidad a fin de alcanzar los resultados y fines estratégicos institucionales. Por tanto, para el desarrollo de dichas tareas se requiere de la asignación de los recursos presupuestales, los mismos que están representados en el Plan Anual de Contrataciones (PAC). Precisamente, esta vinculación entre el requerimiento del área usuaria con el PAC es importante ya que permite alinear las acciones administrativas con el cumplimiento de los objetivos institucionales a fin de ejecutarlas oportunamente.

En ese contexto, el área usuaria, en su condición de responsable de generar los requerimientos de bienes, servicios y obras, requiere presentar, dentro del cronograma previsto en el POI, los requerimientos necesarios a fin de cumplir adecuada y oportunamente con los objetivos y metas previstos.

Ahora bien, según la normativa sobre contrataciones del Estado, Las funciones relacionadas al Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC), recae en una unidad administrativa orgánica, el cual tiene la responsabilidad de realizar las acciones inherentes a los procesos de abastecimiento dentro de la propia Entidad. De acuerdo a su organización interna, estas unidades reciben el nombre de Oficinas de Logística u Oficinas de Abastecimiento, los mismos que pueden tener distintos niveles de responsabilidad o jerarquía, dependiendo de la organización y funciones definidas por la propia Entidad. Estas Unidades tienen un rol fundamental en el proceso de contrataciones, ya que junto con las áreas usuarias y el Comité de Selección son los encargados de conducir un proceso de contratación adecuado, eficiente, eficaz y bajo la normativa correspondiente. Para el desarrollo adecuado de éstas funciones, la normativa relacionada con las contrataciones con el Estado, señala que el personal asignado para las actividades en el OAC debe de estar adecuadamente capacitados en los temas vinculados con las contrataciones públicas, además de contar con la debida certificación, siendo para ello necesario que cumplan al menos con una capacitación en contrataciones públicas o gestión logística en general de no menos 80 horas lectivas, contar una experiencia mínima de 3 años en funciones similares y demostrar al menos 1 año de experiencia laboral realizando acciones de

contrataciones en Entidades Públicas o Privadas. El objetivo, es garantizar al personal idóneo y calificado para el desarrollo de las acciones referidas al proceso de contrataciones, y que facilite a la Entidad el adecuado suministro de insumos en bienes o servicios para la entrega de servicios a la comunidad y con ello alcanzar satisfactoriamente los objetivos y metas institucionales, lo cual permitirá que las OEC se conviertan en el principal aliado de las áreas usuarias mediante la adecuada e irrestricta aplicación de la normativa vigente. Su inadecuada interacción, y posible inaplicación de la normatividad vigente, termina generando espacios de riesgo para los casos de colusión ilegal.

En relación a la programación del presupuesto institucional es necesario señalar que cada unidad orgánica de la Entidad determina sus necesidades o requerimientos, dentro de los plazos establecidos por la normativa, las mismas que están alineadas a los objetivos y metas institucionales, así como a las prioridades definidas. Para dicha programación, se toma como referencia el Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras administrado por el OSCE, siendo el OEC, en coordinación con el área usuaria, los encargados de dicha programación. Los requerimientos validados deberán ser incluidos en el Cuadro de Necesidades para ser remitido al OEC para su consolidación y su respectiva valorización, la misma que será incluido en el Plan Anual de Contrataciones.

Una vez se cuente con la aprobación de la asignación presupuestal, el OEC revisa y evalúa el proyecto de Plan Anual de Contrataciones, y de ser el caso lo actualiza a fin de sujetarse a los montos presupuestales aprobados de la Entidad para el desarrollo de acciones operativas. En este punto se subraya el rol del OEC, el cual, además de tener a su cargo la recepción y consolidación de los requerimientos para el Cuadro de Necesidades, también a su cargo el establecimiento del valor estimado para incluirlo en el Plan Anual de Contrataciones. Para tal efecto, relacionado con la valorización de los requerimientos, se realiza una indagación de mercado, así como las cotizaciones.

### **2.2.2 Estudio De Posibilidades De Mercado (EPOM)**

Luego del desarrollo de las acciones previas o preparatorias al proceso de contratación, se debe realizar el estudio de mercado o Estudio de Posibilidades que Ofrece el Mercado (EPOM), el cual tiene por finalidad estimar los precios de contratación o adquisición, mediante la cual se ajusta el precio o valor referencial establecida por el área usuaria.

Dicha estimación se realiza teniendo en cuenta los precios más competitivos que ofrece el mercado, que garanticen el menor costo de los insumos y que cumplan satisfactoriamente con las cualidades requeridas en las especificaciones técnicas o términos de referencia. Es responsabilidad de la OEC evaluar las alternativas disponibles en el marco, lo cual contribuye a definir el valor o costo de referencia, la disponibilidad de diversos y variados postores para los bienes o servicios requeridos, así como las condiciones para la asignación de la Buena Pro. Asimismo, el proceso de EPOM permite obtener información que permitirá realizar ajustes a los factores evaluativos, de ser necesario o ajustes a los criterios técnicos del bien o servicio a contratar. Por tanto, la EPOM se constituye, en una oportunidad para recabar información que pueda ser usada para ajustar el requerimiento inicial, en caso se considere necesario.

Para el desarrollo del EPOM es necesario emplear al menos 2 fuentes, para lo cual puede considerarse presupuestos o cotizaciones de personas naturales o jurídicas y que estos estén vinculados a los bienes o servicios requeridos en el proceso de contratación y/o convocatoria, el cual incluye servicios de fabricantes, paginas web, catálogos validados, precios de procesos de contratación anterior, Buena Pro Consentida y difundida en la pagina web del SEACE. Es importante que cada fuente seleccionada se encuentre vinculada al proceso de selección similares o iguales a las solicitadas por el área usuaria.

Del mismo modo, el EPOM debe considerar los descuentos que se generan por la compra por volúmenes, nivel de disponibilidad del producto o servicio según el volumen solicitado, garantías u otros beneficios. Dichos aspectos, y otros relacionados con los aspectos técnicos y metodológicos empleados para determinar el valor referencial, deben ser precisados adecuadamente.

La determinación del Valor Referencial de contratación esta a cargo del OEC de la Entidad. Una vez obtenida dicha información, permitirá definir el tipo de proceso de selección y permitirá gestionar los recursos presupuestarios para la adquisición o contratación respectiva.

Por tanto, según la Ley de Contrataciones con el Estado, *“el Valor Referencial es determinado sobre la base de un estudio de las posibilidades de precios y condiciones que*

*ofrece el mercado, efectuado en función del análisis de los niveles de comercialización a partir de las especificaciones técnicas o términos de referencia y los costos estimados en el Plan Anual de Contrataciones”.*

EL Valor referencial es público, siendo responsabilidad de la Entidad informar la misma al Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Solo en casos debidamente sustentados, el Valor referencial será de carácter reservado. Asimismo, para el caso de bienes y servicios, su antigüedad no será mayor a 3 meses desde aprobado el expediente de contratación.

### **2.2.3 La Certificación Presupuestal**

La Certificación Presupuestal es el acto administrativo mediante el cual el Jefe de la Oficina de Presupuesto garantiza la disponibilidad presupuestal para el financiamiento de la adquisición de bienes o contratación de servicios con cargo al presupuesto institucional.

En ese contexto, a partir de la obtención del Valor Referencial, le corresponde a la OEC solicitar a la Jefatura de la Oficina de Presupuesto de la Entidad, el denominado Certificado de Crédito Presupuestario (CCP), documento mediante el cual se notifica que existen los recursos presupuestales suficientes para asumir obligaciones contractuales para el proceso de contratación. La solicitud del CCP se realiza cada vez que se requiera ordenar un gasto, mediante un proceso de selección. Una vez se cuente con el CCP, ésta se remite al área solicitante para proceder con los trámites administrativos relacionados con el proceso de contratación.

Por su parte, la Oficina de Presupuesto, o quien asuma sus funciones, en base al CCP emitido, es el encargo de reservar el crédito presupuestal asignado en tanto dure el proceso o adquiere la obligación hasta el momento de la ejecución de dichos recursos. En tanto, el proceso de selección puede sufrir ajustes o perfeccionarse en relación a los criterios técnicos inicialmente previstos. Por tanto, dicha oficina, deberá llevar los registros de los CCP emitidos para determinar saldos disponibles para nuevas solicitudes de CCP

Es de precisar que los CCP emitidos tienen validez solo para los recursos presupuestales correspondiente al año fiscal en el que fueron emitidos. Asimismo, estos no pueden superar el monto máximo de los presupuestos asignados a la entidad. En caso, el compromiso

contractual asumido supere el año fiscal, la Oficina General de Administración, o quien haga sus veces, tiene la responsabilidad de informar, sustentando técnica y normativamente, con qué recursos se atenderán dichos compromisos, a fin de generar una previsión presupuestal, a fin de garantizar la programación de recursos presupuestales en el siguiente año, y por ende, atender los pagos y obligaciones asumidas en los subsiguientes periodos o años fiscales.

El monto del CCP puede modificarse, incrementándose, reduciéndose o incluso anularse. Siendo necesario para ello formular las debidas justificaciones y se cuente con opinión favorable de la oficina de presupuesto. Asimismo, una vez atendido el compromiso o la obligación asumida, es necesario anular el CCP del valor no comprometido, siempre y cuando se detecte saldos de libre disponibilidad.

Posteriormente, el CCP se incluye en el Expediente de Contrataciones a fin de iniciar la convocatoria a proveedores a cargo del OEC o del Comité Especial. La OEC o Comité Especial definen el tipo de proceso de selección. Posteriormente se aprueban las bases del proceso de selección. La convocatoria a proveedores se realiza mediante el portal web del SEACE.

Una vez se cuente con un proveedor seleccionado, se suscribe el contrato correspondiente, Orden de Servicio u Orden de Compra, luego del cual se procede con el Compromiso Presupuestal.

Por su parte el Compromiso Presupuestal constituye el acto administrativo mediante el cual la OEC ordena el gasto con cargo al presupuesto de la institución y dentro de los montos establecidos en el CCP, afectando los saldos presupuestales. No se podrá generar un compromiso presupuestal por encima del valor establecido en el CCP y se efectúa una vez se haya suscrito el respectivo contrato, orden de compra u orden de servicio para la adquisición de bienes o servicios respectivamente.

Posterior a la entrega de bienes o servicios de parte del proveedor, el área usuaria emite la conformidad de la recepción, mediante el cual garantiza la idoneidad del servicio o bien recibido, con lo que se procede al devengado y posterior girado de recursos a fin de cumplir con la relación contractual asumido con el proveedor seleccionado.

## SEGUNDA PARTE: ACTORES, CONSECUENCIAS Y RESULTADOS

### **CAPÍTULO III: ACTORES QUE PARTICIPAN DE LOS ACTOS DE COLUSIÓN ILEGAL DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN EN ENTIDADES PUBLICAS DEL PODER EJECUTIVO DEL NIVEL LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL**

El presente capítulo responde a la segunda pregunta secundaria **¿Cuáles son los actores que participan de los actos de colusión ilegal en los procesos de selección llevados a cabo en Entidades del Poder Ejecutivo del nivel local, regional y nacional en los casos sentenciados en la Corte de Superior de Justicia de Lima durante los años 2010 - 2015?** Para lo cual, se toma como referencia los casos sujetos de análisis en el presente estudio y se identifican a los principales actores que intervienen en los casos de colusión, describiéndose el rol que desempeñan en cada caso, el tipo y nivel de influencia que ejercen sobre el proceso de contratación dentro del funcionamiento y la organización formal de la entidad en el proceso de compras públicas.

Dado que la colusión ilegal es un fenómeno complejo en su definición y sobre todo en su determinación, resulta necesario tomar como referencia los casos que cuentan con sentencias judiciales para asegurar el recojo de información sobre casos confirmados y no trabajar sobre supuestos. Es por ello, que para efectos del presente estudio se analizaron 04 casos de colusión que cuenta con sentencias judiciales emitidas por la Corte Superior de Lima durante el periodo de la investigación. Asimismo, con la finalidad de contar con información de los diferentes niveles de complejidad de la administración pública peruana, en un contexto de descentralización y desconcentración de funciones y competencias, se han seleccionado 02 casos que corresponden al nivel nacional de gobierno, 01 caso al nivel regional y 01 al nivel de gobiernos locales, en la cual se representa los 3 niveles de gobierno.

Los hechos analizados en el caso 01 del presente estudio corresponden al Ministerio de Educación, el cual constituye en el “*Órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, recreación y deporte en concordancia con la política general del Estado*”, según lo señalado por la Ley General de Educación. En tal sentido, es el encargo de conducir los aspectos técnicos, normativos y administrativos orientado al fortalecimiento de la gestión educativa en el país.

El caso 02 corresponde a eventos ocurridos en la Municipalidad Provincial del Callao, el cual, según su Misión Institucional, es la responsable de “*Prestar servicios públicos de calidad promoviendo el desarrollo integral y sostenible en la Provincia Constitucional del Callao a través de procesos simplificados que respondan a la generación de valor público, basados en la participación ciudadana y la transparencia*”. Por ende, esta Entidad que corresponde al Nivel de Gobierno Sub Nacional es la encargada de proveer servicios públicos de calidad que aseguren la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos en su conjunto en beneficio del desarrollo social e integral de los habitantes de dicho ámbito territorial.

El caso 03 corresponde a una Unidad de Gestión Educativa Local perteneciente al Nivel Sub Nacional de Gobierno del Sector Educación, la misma que está encargada de implementar la política nacional de educación en el nivel regional y local, ejercer la rectoría en la conducción de la gestión educativa en el ámbito territorial teniendo en cuenta el marco normativo nacional y diseñar la política regional. Del mismo modo, está encargada de las acciones técnico administrativas que aseguren la prestación de servicios a la población objetivo.

El caso 04 corresponde a la categoría de Transportes y Comunicaciones y se desarrolló en la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU), la cual es un organismo público descentralizado del sector Transportes y Comunicaciones que fue constituido en el año 1970 con la finalidad de dirigir, operar y desarrollar los muelles y terminales del país. Funciona como una Sociedad Anónima en base a los arreglos normativos referidos a las empresas estatales de derecho privado, regulado por la Ley N° 24948.

En la siguiente tabla podemos observar a los distintos actores que participan en los actos colusorios sujetos de investigación y su respectiva clasificación.

**Tabla 1. Características de los casos objeto de estudio**

<b>Actores</b>	<b>Caso 1</b>	<b>Caso 2</b>	<b>Caso 3</b>	<b>Caso 4</b>
Actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité de Selección</li> <li>• Empresa contratista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcalde provincial</li> <li>• Empresa contratista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité de Selección</li> <li>• Empresas contratistas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité Especial</li> <li>• Empresa contratista</li> </ul>

Tipos de actores	• Blancos y Negros	• Blancos y Negros	• Blancos y Negros	• Negro y Blancos
Categoría	Educación	Transporte y Comunicaciones	Educación	Transporte y Comunicaciones
Nivel de Gobierno	Nacional	Sub Nacional	Sub Nacional	Nacional

Fuente: Elaboración propia

Es de precisar que en el presente estudio se observó que los actores identificados en los casos de colusión no respetan los flujos formales establecidos por la normatividad vigente. En muchos casos, estos redireccionan dichos procesos en complicidad con otros actores internos y/o externos a la entidad a fin de obtener beneficios económicos en perjuicio del Estado. Es frecuente que los encargados de dirigir la entidad, sean los responsables directos de estos actos de corrupción, para lo cual aprovechan el alto nivel de autoridad para ejercer influencia sobre las personas que se encuentran a su cargo o en su defecto de emitir indicaciones para distorsionar el proceso en beneficio personal

### **3.1 CASO 01: Adquisición de Módulos para Cableado de Instalación Eléctrica para el Proyecto Huascarán**

Mediante Decreto Supremo N° 067-2001-ED, se creó el Proyecto Huascarán como órgano desconcentrado del Ministerio de Educación, dependiente del Viceministerio de Gestión Pedagógica, con atribuciones para llevar a cabo proceso de compras públicas.

Según el citado dispositivo legal, dicho proyecto tenía que gestionar la ejecución de una red educativa para todo el país, focalizándose en las áreas rurales y urbanas, que permitiese facilitar el acceso acceder a distintas fuentes de información, así como mostrar contenido multimedia con la finalidad de incrementar la calidad educativa en los ámbitos de intervención, para lo cual formula, evalúa y supervisa las acciones de los órganos bajo su ámbito.

En ese contexto, mediante Resolución de Secretaria General N° 438-2003-ED de fecha 24 de octubre del 2003, se aprueban las Bases para la Adjudicación Directa Selectiva N° 001-2003/ED-29 para la “Adquisición de módulos para cableado de instalación eléctrica”, con la

finalidad de fortalecer los sistemas de comunicación con fines educativos dirigida a la población con mayores carencias, el cual consta de los siguientes bienes:

<b>ITEM</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>VALOR REFERENCIAL S/.</b>
1.	Cables	18,861
2.	Canaletas	40,058
3.	Puesta a Tierra	13,961
4.	Ferretería y Materiales eléctricos	45,141
<b>TOTAL</b>		<b>118,024</b>

En dicho proceso de selección se identificó el acto colusorio entre los miembros del Comité Especial Permanente del MINEDU (Comité de Selección) y representantes de la Empresa Osler EIRL, según la sentencia emitida por la Primera Sala Penal Liquidadora de la Corte Superior de Justicia de Lima en Junio del 2011, en la que se advierte por un lado, el otorgamiento indebido de la buena pro a la Empresa Osler EIRL, que a pesar de no cumplir con las Especificaciones Técnicas de las Bases, terminó siendo favorecida, gracias a la actuación concertada de los actores antes mencionados. Asimismo, Dicho favorecimiento se evidencia en que la Comisión de Selección le otorga al postor un 20% de puntaje adicional por productos que habían sido fabricados en el territorio nacional, no obstante, luego se descubrió que dichos materiales fueron elaborados en el extranjero, y que la Comisión de Selección avaló dicha documentación falsa. Del mismo modo, según evidenció la Contraloría General de la República mediante informe técnico sobre el caso, los precios presentados por el Postor no fueron los más favorables, dado que en el mercado se encontraron productos similares disponibles en menor precio.

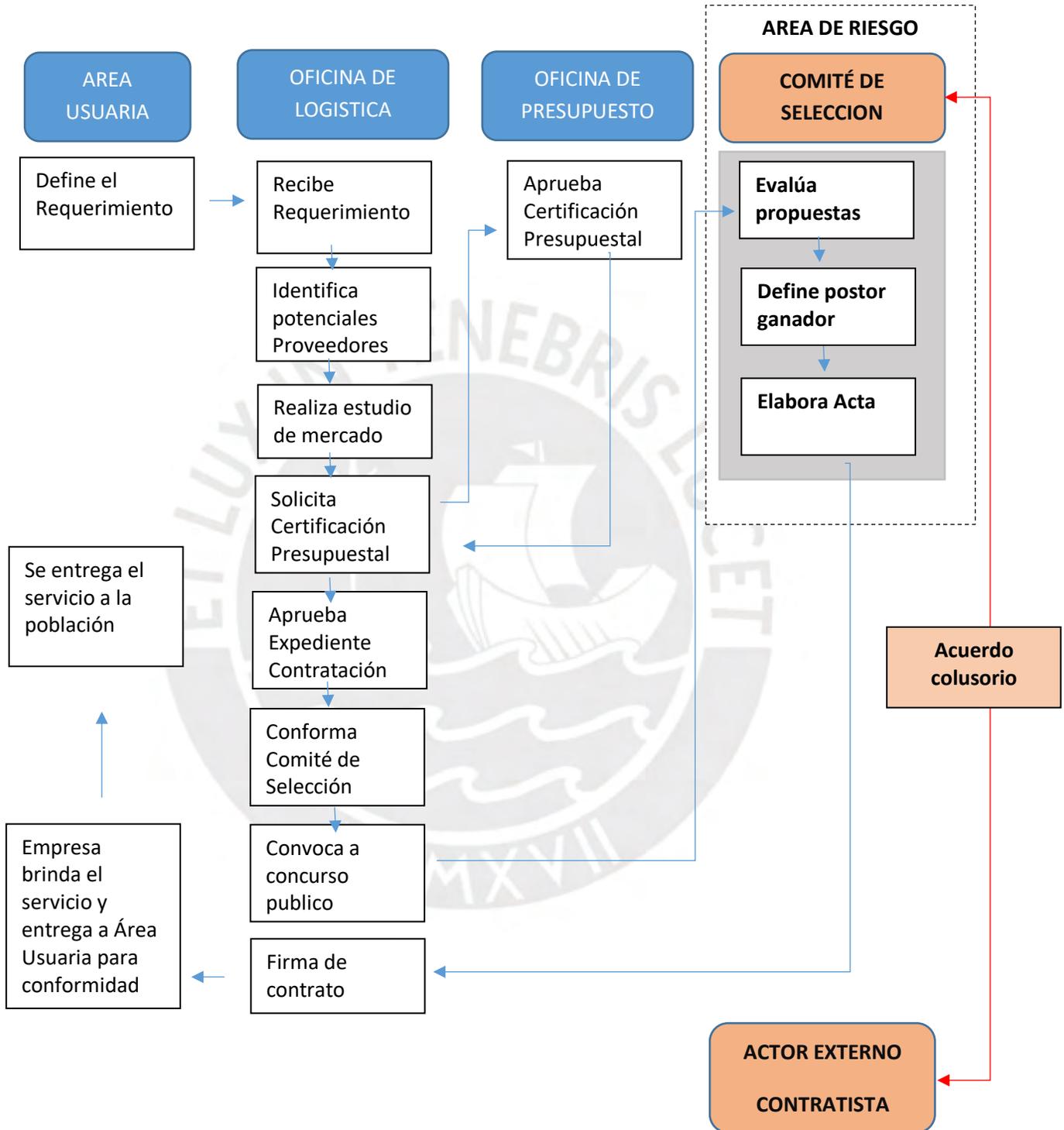
En este caso se observa que no se cumplió con las funciones del Comité de Selección, las cuales se resumen en que éstos equipos deben de conducir los procesos de selección con transparencia y neutralidad a fin de identificar al mejor postor, convirtiéndose en actores “blancos”, dado que teniendo a cargo la responsabilidad de llevar a cabo procesos de selección en el marco de la normativa vigente, terminan incumplimiento lo previsto en el plano normativo. Por su parte, en este caso se identifican a los actores “negros”,

representado por los representantes de la Empresa Osler EIRL, quienes instigaron el direccionamiento del proceso de fin de beneficiarse indebidamente del proceso. En el presente caso, los actores identificados en los actos colusorios son los miembros del Comité de Selección encargados del proceso de selección de Adjudicación Directa Selectiva N° 001-2003/ED-29 para la “Adquisición de módulos para cableado de instalación eléctrica”, para el Proyecto Huascarán y los representantes de la Empresa Osler EIRL.

En ese contexto, se observa que el Comité de Selección alteró el proceso formal de contrataciones públicas durante la fase de evaluación y definición del postor, momento en el que se pone en evidencia el pacto colusorio con el actor externo, por tanto el área de riesgo para este caso se produjo al momento de la evaluación de los candidatos o postores a cargo del Comité de Selección tal como se observa en el siguiente gráfico:



**Ilustración 03. Área de riesgo en el flujo para la Adquisición de módulos para cableado de instalación eléctrica para el Proyecto Huascarán**



Fuente: Elaboración propia

Las acciones correspondientes al Comité de Selección, en el marco del flujo formal del proceso de contrataciones fueron alteradas por los integrantes de dicho colegiado, convirtiéndose de esta manera en una zona gris, en la que se desvirtúa la aplicación del marco normativo mediante al acto colusorio llevado a cabo entre los actores internos y los actores externos representados en este caso por la Empresa contratista. Por consiguiente, las acciones desarrolladas en esta zona gris impiden el desarrollo normal del proceso de selección que conlleve a la selección de proveedores que garanticen la entrega de servicios de calidad en beneficio de los ciudadanos.

### **3.2 CASO 02: Construcción de la Vía Expresa del Callao**

En el presente caso analizamos el delito contra la Administración Pública mediante Colusión Desleal atribuido al Sr. Alexander Martín Kouri Bumachar, el cual se produjo cuando la mencionada autoridad ocupó el cargo de Alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao, imputándosele, en esa oportunidad, una concertación con la Empresa CONSORCIO CC CONCESIONES PERÚ, a través de sus representantes, quienes para consumir dicho acuerdo ilegal, migraron su razón social y comercial a CONVIAL CALLAO S.A, con la cual lograron una moción de orden del día, presentado ante el Concejo Municipal, y posteriormente la Declaratoria de Emergencia para la ejecución de obras civiles para la totalidad de las vías de la Provincia Constitucional del Callao en el año 1,999, lo que termina siendo aprobado mediante Acuerdo de Concejo N.º 0042 del 10 de junio de 1999.

Días después, en fecha 21 de junio de 1999, se produce la convocatoria para la selección de proveedores para ejecutar el Proyecto denominado: “Vía Expresa del Callao”, para facilitar el acceso al Aeropuerto Internacional Jorge Chavez, tal como consta en la Resolución de Alcaldía N° 18 de la Municipalidad Provincial del Callao del año 1999, la misma que fuera suscrito por el Sr. Alexander Martín Kouri Bumachar. En dicho proceso de selección, resultó ganadora la Empresa CC. Concesiones Perú (CONVIAL CALLAO S.A.), a quien se le entregó la buena pro, sin embargo, según la imputación fiscal correspondiente al Recurso de Nulidad N° 1842-2016 de la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la Republica, se identificó que los encargados de llevar a cabo el proceso de selección, eran personas cercanas, amistades y hasta de confianza del Sr. Alexander Martín Kouri Bumachar, a quienes se les habría orientado para favorecer a CONVIAL

CALLAO S.A, Empresa que no cumplía con los parámetros técnicos y aspectos legales mínimos establecidos, consumándose de esta manera el acuerdo colusorio.

Del mismo modo, según el citado expediente fiscal, otro hecho que suscitó la atención fue la suscripción de un contrato no previsto en las Bases del proceso de selección, con fines preparatorios, la misma que contravino la normativa relacionado con el Régimen de Concesiones vigente de ese momento, y resultaba incongruente con los procedimientos administrativos. El objetivo de fondo de este contrato sería posponer la firma del contrato de concesión, la que misma que se postergó hasta en seis oportunidades, dándole ilegalmente tiempo adicional para que incremente su capital social a S/ 42,000,000.00 soles, dado que al principio solo sustentaba la disponibilidad de S/1,000,000.00 soles.

En efecto, según la imputación fiscal

“El contrato de concesión se suscribió fuera del plazo previsto –10 meses después de la fecha fijada en las Bases Generales, e inclusive fuera del plazo regulado en los artículos 28, 29, 30 y 36 del Reglamento aprobado por la Ordenanza Municipal N.º 006-97-MPC–; y, aproximadamente, un año después de otorgada la buena pro, para dar tiempo a que el Consorcio CC-Concesiones Perú (ya constituido como empresa CONVIAL CALLAO S.A.), aumente su capital a S/42,000,000.00 soles, para afrontar la concesión; debido a que el término del plazo fijado legalmente (fue el 28 de marzo de 2000), la empresa adjudicataria no contaba con el capital social mínimo, su aumento de capital fue presentado recién el 1 de febrero de 2001”. (Recurso de Nulidad N° 1842-2016 de la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la Republica 2016: 2)

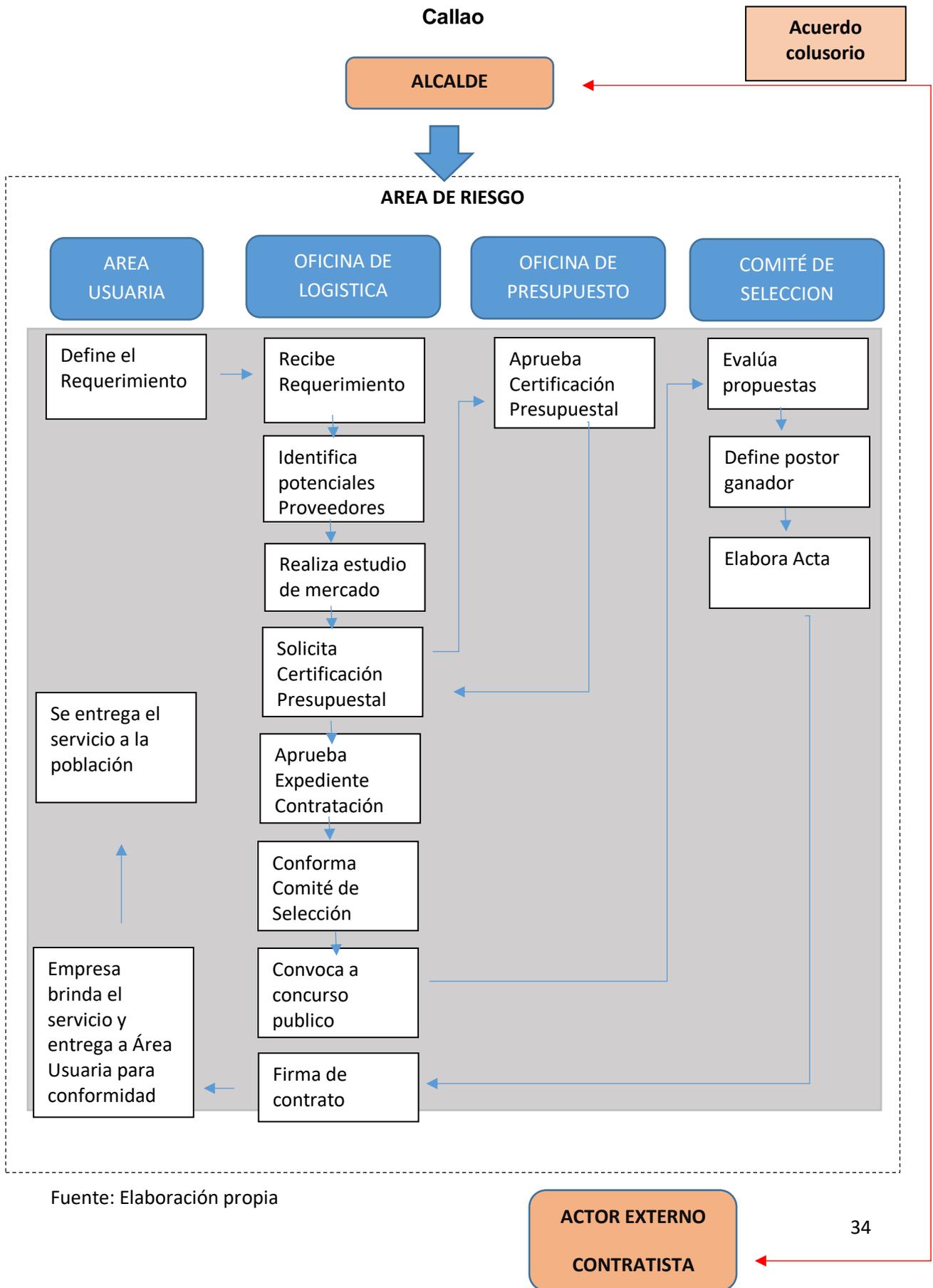
En el presente caso, es notorio la participación de la mayor autoridad edil de la municipalidad provincial del Callao, quien aprovechando su condición de alto funcionario municipal, organizó y dirigió la concertación con representantes de CONVIAL CALLAO S.A. a fin de beneficiarse indebidamente de los recursos presupuestales destinados para la construcción de la Vía Expresa del Callao en perjuicio del Estado, perjudicando sobre todo de los ciudadanos que vieron postergadas la atención al problema de transporte público que afecta a la Provincia Constitucional del Callao. Si bien, también se señala la participación de los miembros del Comité de Selección en estos actos de corrupción, el principal propulsor, para los actos descritos en este caso, le corresponden a la autoridad edil de mayor jerarquía, es decir al alcalde de la municipalidad Provincial del Callao, quien se describe como un actor “blanco”, dado que, haciendo uso de sus funciones previstas en el marco normativo vigente, termina redireccionando el proceso de selección a un determinado postor a fin de obtener un beneficio ilegal. En el mismo sentido, se identifica a

un actor “negro”, que, para este caso, recae en los representantes de la Empresa CONVIAL CALLAO S.A. quienes instigaron y participaron en la concertación para el direccionamiento de la selección del proceso de selección y posterior ejecución de la obra.

Dado que fue el Alcalde, en su condición de más alta autoridad municipal, quien promovió el direccionamiento del proceso de selección desde su programación, planificación y ejecución, todo el proceso formal de las contrataciones públicas fue alterado convirtiéndose en un proceso viciado y en una zona de riesgo que no garantizó el cumplimiento de los criterios básicos de calidad y neutralidad al momento de elegir al postor y por ende tampoco garantizó una adecuada entrega de servicio en beneficio de la población, generando por el contrario pérdidas económicas al Estado en beneficio de los actores involucrados. En el siguiente gráfico se muestra la zona gris que se genera debido a la alteración del proceso de selección:



**Ilustración 04. Área de riesgo en el flujo para la construcción de la Vía Expresa del**



Como es de advertir, en este caso se alteró desde el inicio el flujo formal del proceso de selección debido a la intervención de la más alta autoridad municipal representado por el Alcalde, por lo que podemos inferir que mientras más alta sea la influencia de los actores involucrados en casos de corrupción, mayor podrá ser su nivel de afectación a los procesos establecidos por norma, ya que estos influenciarán sobre el personal sub alterno en beneficio personal.

### **3.3 CASO 03: Ejecución de Obras de infraestructura para el Programa Nacional de Emergencia Educativa**

Mediante Decreto Supremo N° 021-2003-ED de fecha 20 de Agosto del 2003, se declara en Emergencia el Sistema Educativo Nacional durante el bienio 2003 – 2004, autorizándose al Ministerio de Educación la ejecución de acciones necesarias para tal fin, así como el diseño del “Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004”, en tal sentido, teniendo en cuenta el marco normativo antes mencionado, se encarga a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) 01 la ejecución de una serie de acciones. Es de precisar que una UGEL constituye una Entidad Pública descentralizada, con autonomía técnica y administrativa, en el marco de sus competencias. Asimismo, está encargada de la gestión educativa en el nivel local, entre las que se incluye, la provisión de bienes y servicios necesarios para la entrega de servicios educativos a la población asignada.

En el presente caso, se analiza los procesos relacionados con la ejecución de obras en 04 instituciones educativas en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo, en el marco del Decreto Supremo N° 021-2003-ED. Dichos procesos estuvieron a cargo de funcionarios administrativos de la UGEL, quienes desarrollaron diversas acciones administrativas orientados a la ejecución de los recursos presupuestales asignados para tal fin.

No obstante, el proceso relacionado con la ejecución de éstas obras, y por ende de la ejecución presupuestal, se realizó infringiendo los procesos o flujos formales establecidos en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Uno de los aspectos más resaltantes, es que no se constituyó un Comité Especial responsable de los procesos de evaluación para contratar obras, a pesar de constituir un aspecto mandatorio en el proceso de selección, motivo por el cual las obras fueron asignadas irregularmente a 03 Empresas. Otro de los aspectos a destacar es que el servicio fue cancelado en su totalidad por la obra realizada a pesar que ésta no se había concluido de acuerdo a lo establecido en las

especificaciones técnicas y arquitectónicas, ocasionándose un perjuicio económico y patrimonial al Estado. La falta de conformación de un Comité Especial y la cancelación total de un servicio incompleto, constituyen una distorsión al proceso formal establecido en la normativa relacionada con las contrataciones con el Estado.

Esta distorsión se produjo mediante la concertación indebida entre actores internos y externos a la institución pública. Los actores internos acusados de participar en este caso fueron el Director de la UGEL 01, Jefe de Administración, Especialista de Abastecimiento, Jefe de Adquisiciones, Jefe de Tesorería, Jefe de Contabilidad, encargado de suscribir documentos de pago y el Encargado de la Oficina de Infraestructura, los mismos que fueron responsables de suscribir y visar diversos documentos entre las que se encuentran Ordenes de Servicio, Comprobantes de Pago, Cheques e Informes Técnicos. Los actores externos, considerados como cómplices, fueron los representantes de las 03 Empresas encargados de la ejecución de las obras en las 04 instituciones educativas. Entre estos actores se produjeron coordinaciones, comunicaciones y concertación indebida, obteniendo de esta manera un beneficio económico en perjuicio del Estado Peruano. En ese sentido, los actores blancos identificados en este caso corresponden a los funcionarios administrativos de la institución, quienes por omisión no llegaron a constituir el Comité de Selección a fin de desarrollar los proceso de evaluación, en tanto que los representantes de la empresa contratista se constituyen como actores negros, ya que desde fuera de la institución, y sin la responsabilidad de aplicar el marco normativo, terminan influyendo en el re direccionamiento del proceso de selección.

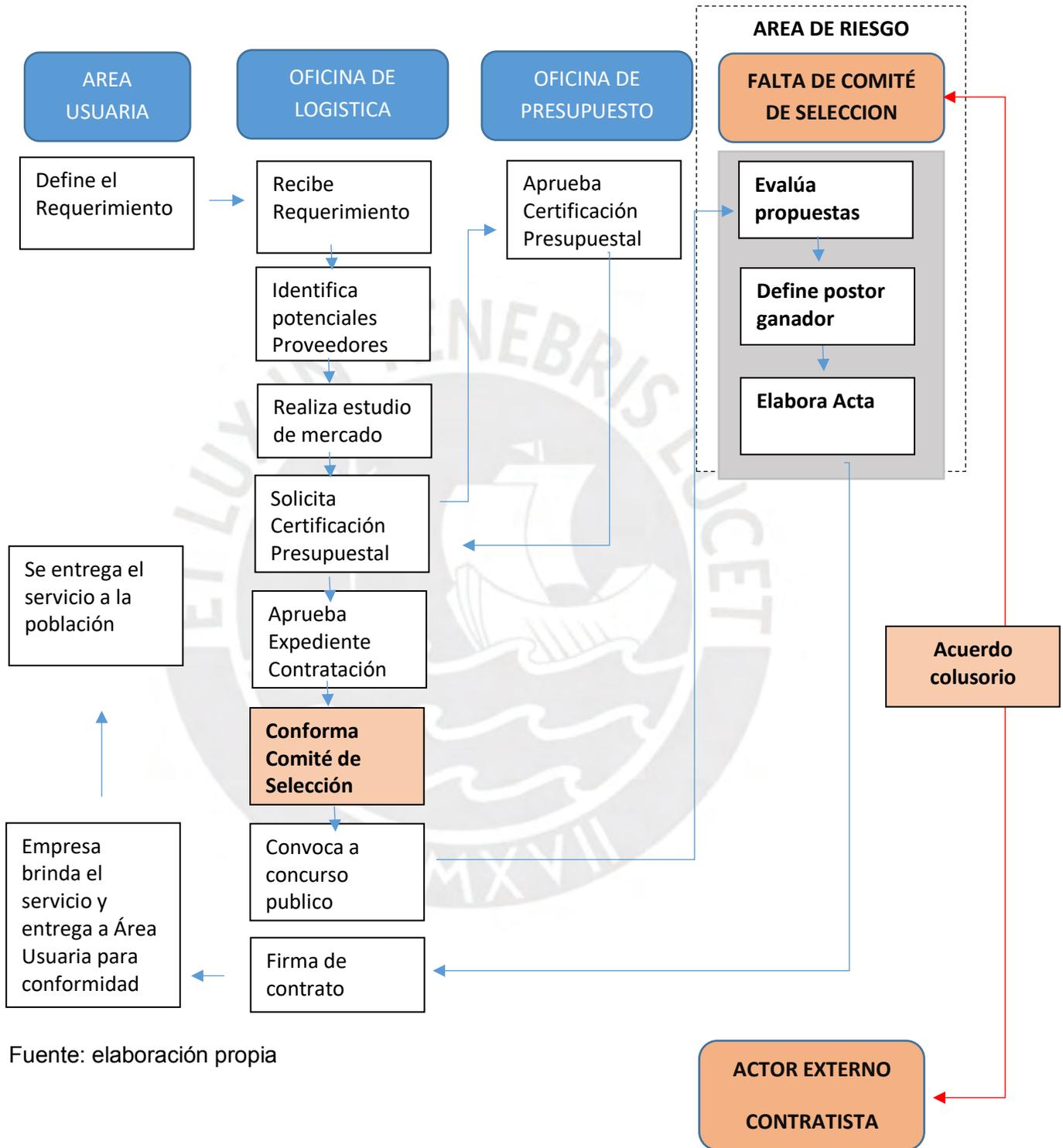
Como podemos apreciar, a partir de un lineamiento de política orientado a la mejora de las condiciones educativas, se destinan recursos presupuestales para la mejora y/o construcción de infraestructura educativa para 04 instituciones educativas en 03 distritos de Lima, los mismos que estaban a cargo de la UGEL 01. El personal administrativo de dicha entidad está a cargo de llevar a cabo una serie de acciones técnico administrativos para la selección, contratación, monitoreo y supervisión para la ejecución, no obstante, el mismo personal, termina siendo acusado de no cumplir sus funciones al no constituir el Comité encargado de evaluar los procesos para contratar obras y tramitar el pago a las empresas contratistas sin haber concluido el servicio definido en las especificaciones técnicas, los mismos que se llevaron a cabo de manera coordinada y concertada con los representantes de las 03 Empresas a cargo de las obras a fin de obtener un beneficio económico indebido, configurándose de esta manera el delito de colusión ilegal.

De acuerdo a lo mencionado, la falta de constitución de un Comité encargado de la evaluación constituye una alteración al proceso formal de las contrataciones, lo cual impide que la selección de proveedores se lleve a cabo con equidad, neutralidad y transparencia, lo cual conlleva a generar una zona gris o de riesgo que conlleva a la inadecuada entrega y de baja calidad del servicio de parte del proveedor beneficiado con este proceso amañado en perjuicio de los ciudadanos que esperan servicios de calidad que generen valor público. Es de precisar que durante el proceso de descentralización, se generaron vacíos que fueron aprovechados para darse los casos de corrupción.

En el siguiente gráfico, se muestra la zona de riesgo que se genera debido a la falta de constitución de un Comité de Selección, lo cual ocasiona que las funciones que dependen de este colegiado se desarrollen con normalidad acorde a la normativa correspondiente:



**Ilustración 05. Área de riesgo en el flujo para la ejecución de obras de infraestructura para el Programa Nacional de Emergencia Educativa**



Fuente: elaboración propia

En este caso, el flujo formal relacionado con el proceso de contrataciones se rompe cuando los funcionarios administrativos omiten el cumplimiento de sus funciones al dejar de constituir el Comité encargado de la evaluación de los postores. Esto genera que, en adelante, el proceso de selección entre a una zona gris o de riesgo, ya que muchos aspectos se llevan a cabo al margen de la normativa prevista para dicho fin, afectando, una adecuada entrega de servicios.

### **3.4 CASO 04: Demolición de inmuebles y otras instalaciones en el Terminal Portuario del Callao a cargo de ENAPU**

En el presente caso se analiza lo relacionado al servicio de demolición de 37 inmuebles y otras instalaciones del Terminal Portuario del Callao, la misma que fue aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 42/03/2003/D, a fin de construir un patio de contenedores, encargando a la Administración de ENAPU el cumplimiento de dicho acuerdo, para lo cual se organiza un proceso de selección para elegir a una empresa para que brinde el servicio de demolición.

En ese sentido, mediante Resolución N° 355-2003-ENAPU S.A/GG se nombra al Comité Especial para la ejecución de la obra “Demolición de los ex talleres de mantenimiento y área de transporte del Terminal Portuario del Callao”, el cual, estaba integrado por funcionarios administrativos de la ENAPU. Posteriormente, mediante Resolución Gerencial N° 065-2003 ENAPUSA/GCA, se aprueban las bases administrativas, la proforma de contrato, el expediente técnico, indicando el valor referencial de la obra y un plazo máximo de ejecución de 60 días calendario. Del mismo modo, se lleva a cabo la Adjudicación Directa N° 024-2003-ENAPUSA/TPC, en la que se establece, entre otros aspectos, que la presentación de propuestas de parte de los proveedores sería única.

Luego de concluido el proceso de convocatoria se evaluaron las propuestas presentadas por las empresas participantes, identificándose que 03 de ellas alcanzaron el puntaje máximo posible de las 57 empresas que participaron del proceso de selección. En este punto llama la atención el nivel de coincidencia entre las 03 empresas empatadas, ya que además dichas empresas también hicieron ofertas idénticas en precio y plazo de 03 días calendarios para la ejecución de los trabajos de demolición, tiempo considerado irreal por ser tan corto para un trabajo de las dimensiones exigidas en las especificaciones técnicas. Sobre este punto, las Bases del proceso de selección no establecen un mínimo de tiempo para el desarrollo de un servicio de la envergadura del servicio, por lo que se considera una

inconsistencia técnica, la misma que probablemente que se haya introducido a fin de distorsionar el proceso de selección desde el inicio.

Las 03 empresas pre seleccionadas entraron a un sorteo, siendo elegido uno de ellos para el desarrollo de las obras de demolición. Posteriormente se identificó que éstas 03 Empresas preseleccionadas se encontraban vinculadas entre sí ya que las mismas pertenecían a un mismo núcleo familiar, y que sus representantes mantenían permanente comunicación y coordinación cercana con los miembros del Comité Especial mucho antes de realizarse el proceso de selección, lo que comprueba el nivel de cercanía, amistad entre estos actores y sobre todo las condiciones para concretar el acto colusorio a fin de obtener un beneficio indebido en perjuicio del Estado.

Por consiguiente, del análisis del presente caso se desprende que los Miembros del Comité Especial favorecieron a una de las Empresas precalificadas, lo cual se pone de manifiesto cuando dicho colegiado le otorga la buena pro en el proceso de selección sin contar con la disponibilidad de terreno donde se ejecutaría los servicios, ya que en dicho espacio físico existían dos grifos de combustible en funcionamiento que impedían la posibilidad de ejecutar los trabajos, por ende, era imposible que los mismos se iban a desarrollar.

Por su parte, en relación a la ejecución de las obras se requiere la entrega del terreno luego de la suscripción de la autorización correspondiente, a efecto de garantizar la adecuada entrega del terreno donde se llevará a cabo las obras, así como la ejecución de las acciones de control y supervisión de la ejecución de las obras orientadas a verificar las especificaciones técnicas establecidas, no obstante, en este caso, el terreno se hizo entrega 15 días antes de la entrega correspondiente y de manera informal, computándose el desarrollo del servicio desde tal fecha, favoreciendo de esta manera a la Empresa seleccionada. Asimismo, los encargados del control y supervisión de la ejecución de la obra no cumplieron con realizar sus funciones adecuadamente, permitiendo de esta manera que la Empresa empiece a ejecutar sin contar con ninguna supervisión, ni monitoreo ni tampoco supervisión, lo cual va en contra de las especificaciones técnicas y del contrato propiamente dicho.

De acuerdo al Informe Especial de la Contraloría de la Republica, elaborado para el presente caso, los hechos se desarrollaron en dos fases:

La primera que se desarrolla durante la selección de postores y otorgamiento de la buena pro al contratista, para lo cual se desarrolló el proceso de adjudicación, en el que intervinieron los miembros del Comité Especial, y en donde se presentaron 57 postores, de

los cuales quedaron 03, al ser quienes tuvieron las mejores ofertas en cuanto al plazo de ejecución.

La segunda fase corresponde a la ejecución de la obra, en lo cual intervienen funcionarios administrativos de ENAPU, los mismos que no cumplieron con los procesos de monitoreo y supervisión de la ejecución de la obra ni tampoco con una adecuada recepción de la misma, permitiendo que la empresa contratista cuente con el informe técnico de conformidad y por consiguiente realice el cobro del 100% de los recursos previstos, sin haber culminado íntegramente el servicio pactado.

Dichos actores concertaron indebidamente con representantes de la empresa a fin de beneficiarse indebidamente en perjuicio del Estado Peruano.

El acto de colusión llevado a cabo entre los actores internos y externos antes mencionados afecta el desarrollo de los procesos formales establecidos según normativa referida a las contrataciones con el Estado desde la elaboración de las Bases del concurso, en el que se evidenció que no se consideró el tiempo mínimo para el desarrollo de un servicio de demolición, facilitando que los postores puedan colocar hasta 03 días para la ejecución de la misma, siendo considerada totalmente antitécnica dada la complejidad del servicio. Del mismo modo se observa que 03 empresas, de las 57 que se presentaron en el proceso de selección, empatan con propuestas totalmente similares y que además éstas empresas se encuentran vinculadas entre sí ya que pertenecen a un mismo núcleo familiar. Otro aspecto a detallar es que se hace entrega de los terrenos a la empresa contratista 15 días antes de la entrega formal, lo cual pone en evidencia que ya existían coordinaciones previas entre los representantes de la empresa contratista y los monitores y supervisores, quienes también integraban el Comité Especial de Selección, hecho que ocasionó que no se desarrollen adecuadamente los procesos de supervisión técnica para el desarrollo de la obra, poniendo en riesgo la calidad del servicio y la integridad de las personas.

Finalmente, se observa en este caso, que gestionan los pagos al 100% sin que la empresa haya culminado íntegramente el servicio definido en las especificaciones técnicas.

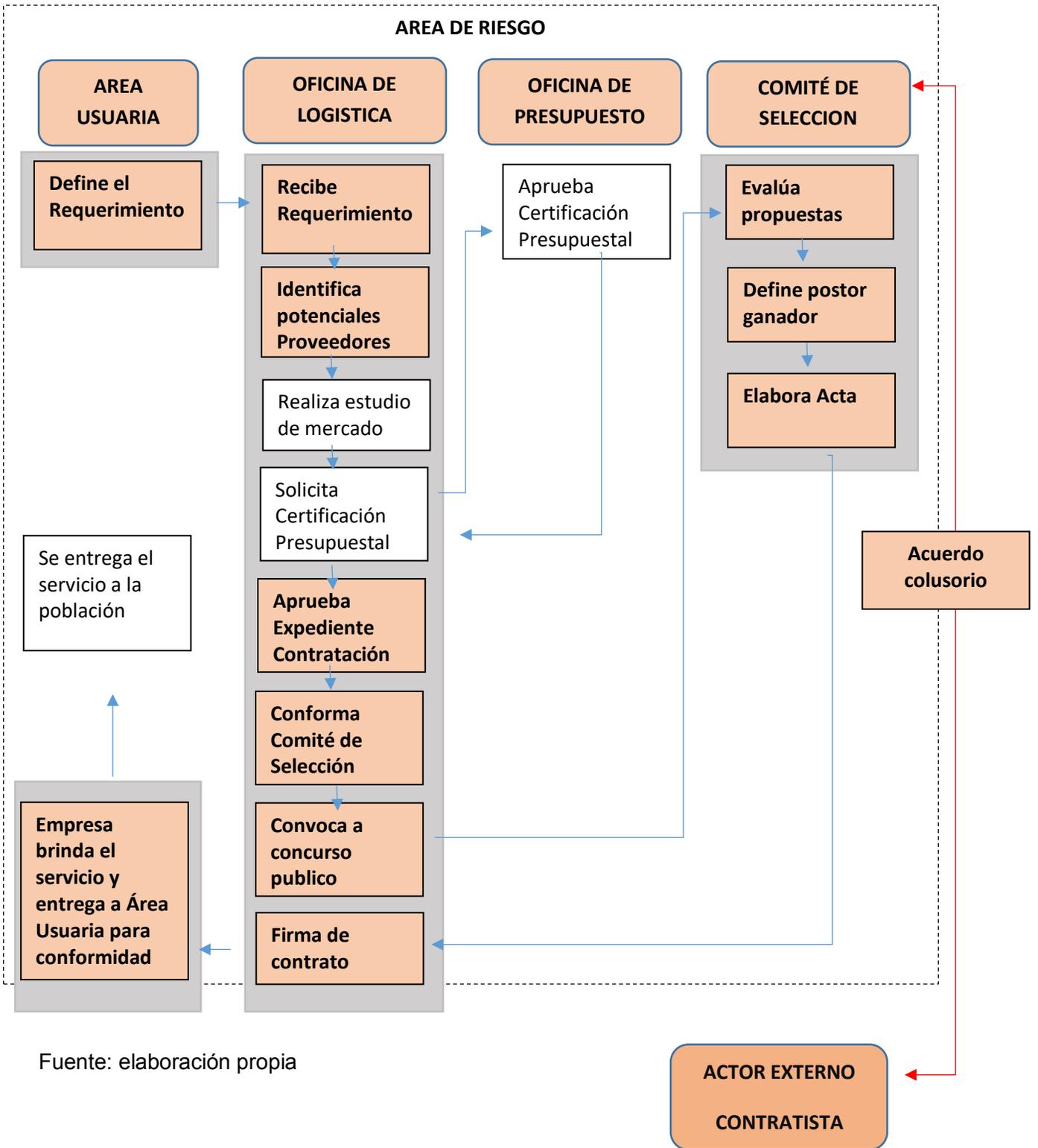
Los actores identificados corresponden a la categoría de blancos, ya que son actores internos, miembros del Comité Especial, y tienen la responsabilidad de hacer cumplir el marco normativo relacionado al proceso de selección de postores y ejecución de la obra. También se identifica a un actor negro, el cual está representado por un actor externo representante de la empresa contratista, quienes, desde el exterior de la entidad, participan en las coordinaciones para la alteración del proceso de contratación.

Los procesos formales alterados en este caso son: la elaboración de las Bases del proceso de selección, direccionamiento en la selección de proveedores, entrega de terreno fuera de lo establecido en el contrato suscrito entre ENAPU y la empresa ganadora y pago del 100% del servicio cuando éste no cumplió íntegramente con las especificaciones técnicas definidas para el servicio.

De acuerdo a lo señalado, en este caso se pueden observar diferentes zonas grises o de riesgo, las mismas que se ubican dentro del marco de las competencias del área usuaria, oficina de logística y comité de selección y terminarán afectando el desempeño organizacional en el momento de elegir a un proveedor de calidad y de garantizar la entrega de un servicio que sea útil para la generación de más servicios en beneficio colectivo de la población.



**Ilustración 6. Área de riesgo en el flujo del proceso para la demolición de inmuebles y otras instalaciones en el Terminal Portuario del Callao a cargo de ENAPU**



Fuente: elaboración propia

El flujo formal se distorsiona en varios tramos del flujo formal, las mismas que se producen por omisión o alteración del cumplimiento de las funciones de los responsables técnicos y administrativos de la entidad pública.

En los 04 casos analizados en el presente estudio se puede observar que el proceso formal o flujo administrativo establecido por la normativa relacionado con las contrataciones con el Estado fue vulnerado entre actores internos y externos con el fin de obtener un beneficio particular en perjuicio del Estado Peruano a través de actos de colusión, los mismos que cuentan con sentencia judicial en la Corte Superior de Lima en el periodo de estudio.

Los casos corresponden tanto a entidades del nivel de gobierno nacional como del nivel sub nacional (gobierno local y regional). Del mismo modo, estas entidades se encuentran en la categoría de educación, transportes y comunicaciones. En el siguiente cuadro se muestra el tipo y categoría de la Entidad y los actores internos y externos participantes de los actos de colusión en cada caso:

**Tabla 2. Nivel, Sector, Actor interno y externo de los casos analizados**

<b>Caso analizado</b>	<b>Nivel de Gobierno</b>	<b>Categoría (Sector)</b>	<b>Actor Interno</b>	<b>Actor Externo</b>
01	Nacional	Educación	Comité de Selección	Contratista
02	Local	Transportes y Comunicaciones	Alcalde	Contratista
03	Regional	Educación	Funcionarios administrativos	Contratista
04	Nacional	Transportes y Comunicaciones	Área usuaria Logística Comité de Selección	Contratista

FUENTE: Elaboración propia

Al respecto, es de precisar que el Actor Externo en todos los casos fue la Empresa contratista a cargo de ejecutar el servicio, quien a través de sus representantes legales realizaron las coordinaciones y concertaciones para desviar el proceso de selección. Lo que no queda claro, ya que el expediente de las sentencias no lo menciona, es que si éstos actores fueron los que iniciaron el proceso de concertación o fueron instigados por un actor

interno. Lo que sí se puede deducir, es que una vez iniciada las coordinaciones, los representantes de las empresas contratistas sí estaban al tanto que el proceso estaba amañado y su empresa representada sería la empresa ganadora, lo cual deja abierto la posibilidad a que estas empresas dejen de entregar un servicio de acuerdo a lo exigido en las especificaciones técnicas y por ende se aleje de la necesidad de la población.

Asimismo, se observa que el Actor Interno más frecuente que ha participado en los actos de colusión analizados en el presente estudio fue el Comité de Selección, el cual tiene a su cargo la responsabilidad de dirigir los procesos de selección con neutralidad, transparencia a fin de seleccionar al mejor postor en términos experiencia y mejor propuesta, no obstante, en 3 de los 4 analizados se observa que los miembros de los Comités de Selección antes de cumplir adecuadamente sus funciones, terminan aprovechando su condición para establecer coordinaciones y concertaciones con los actores externos a fin de obtener un beneficio. En ese contexto, es probable que este colegiado, debido a la información privilegiada que mantienen en su poder para dirigir el proceso de selección, utilicen la misma para obtener una ventaja indebida, la misma que es proporcionado al actor externo cómplice en el proceso de alteración del proceso de selección.

Del mismo modo, se observa que en uno de los casos, es la máxima autoridad del Pliego quien inicia el distorsionamiento de los procesos formales para la contratación de servicios, lo que conlleva a que todos los actores que participen en el proceso de selección realicen inadecuadamente sus funciones o incumplan las mismas a fin de llevar a cabo el plan de concertación con los actores externos.

También se advierte, que los casos están presentes tanto en el nivel de gobierno nacional como en los sub nacionales, lo que proporciona información de que los casos de corrupción sedan en los distintos niveles de gobierno y en todas las categorías (sectores) lo que desde una mirada ampliada hace presuponer que en general todos los sectores que prestan servicio a los ciudadanos están expuestos a estos casos, lo que genera la necesidad de establecer filtros y/o medios en todo nivel y en todos los sectores a fin de garantizar el cumplimiento del ordenamiento normativo relacionado con las contrataciones con el Estado.

#### **CAPÍTULO IV: CONSECUENCIAS DE LOS ACTOS DE COLUSION ILEGAL EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN LLEVADOS A CABO EN ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO DEL NIVEL LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL.**

El presente capítulo responde a la tercera pregunta secundaria **¿Cuáles son las consecuencias en la gestión pública de los actos de colusión ilegal en los procesos de selección llevados a cabo en Entidades del Poder Ejecutivo del nivel local, regional y nacional en los casos sentenciados en la Corte de Superior de Justicia de Lima durante los años 2010 - 2015?**. Para dicho efecto se describirá los efectos de la colusión ilegal como una de las formas de corrupción en los procesos de adquisiciones llevados a cabo en las Entidades Públicas de los distintos niveles de gobierno de los casos estudiados en el presente estudio.

Diversos factores explican la ocurrencia de los casos de corrupción en sus diversas modalidades, los cuales se producen como una manifestación del abuso del poder de uno o varios funcionarios y/o autoridades a fin de obtener un beneficio particular en perjuicio del Estado afectando de manera negativa en la generación de servicios de calidad que requiere el ciudadano. Estos actos pueden darse en diferentes dimensiones, los cuales pueden afectar a gran escala y hasta producir una desestabilización de tipo política en la administración de las Entidades Públicas y destruir la confianza de la comunidad sobre sus autoridades o gobernantes. De acuerdo a los casos reportados, la corrupción adopta diferentes formas, tales como uso ilegal de información, sobornos, evasión fiscal, tráfico de influencias, malversación de recursos del Estado, nepotismo, entre otros.

Los actos de corrupción en la actualidad están considerados como faltas civiles o administrativos y hasta delitos, por lo que se aplican amonestaciones que van desde una sanción administrativa, civil y hasta penal, respectivamente, en aquellos casos en los que se demuestra responsabilidad directa o indirecta en dichos actos.

Por su parte, la colusión es el acto de coludir o generar un acuerdo entre dos o más partes de forma clandestina en contra un tercero, con la finalidad de defraudar y obtener algún beneficio propio. Esta concertación se produce al margen de la Ley motivo por el cual se le considera ilegal. El Código Penal peruano tipifica dos tipos de Colusión: Simple y Agravada diferenciándose entre ellos por el tipo de proceso a desarrollarse en relación a los procesos

para la contratación de servicio o adquisición de bienes o defraudación patrimonial en perjuicio del Estado.

#### **4.1 CONSECUENCIAS GENERALES**

La corrupción en general causa el deterioro de la institucionalidad y la pérdida del respeto y confianza en las Entidades Públicas en un Estado de Derecho (Rodríguez, 2013: 8), en donde no se aplican los procesos y procedimientos idóneos para impulsar la gobernabilidad con transparencia y que faciliten las interacciones humanas, previniendo de manera efectiva, eficiente y pacífica los conflictos, lo cual finalmente impedirá un adecuado desarrollo económico sostenible y alcanzar la paz social. Del mismo modo, la corrupción impedirá la aplicación del orden jurídico y normativo establecido dentro de los procesos de gestión gubernamental, lo cual conllevará a una situación de inestabilidad y desequilibrio institucional. En lo político, la corrupción terminará por afectar el orden ideológico de los sistemas de gobierno y de los gobernantes, dejando de lado las prioridades socio políticas pensadas en beneficio del bien común para orientar los esfuerzos y recursos del Estado en aspectos que no tienen retorno social, ni tampoco redundan en beneficio de la comunidad en su conjunto condenando a una nación al subdesarrollo permanente.

##### **4.1.1 Consecuencias económicas**

La corrupción impacta severamente en la economía de un país, ya que afecta directamente a las finanzas públicas, distribución de la riqueza y la libre competencia entre empresas. Los actores que participan en los actos de corrupción, buscan enriquecerse a través de arreglos o acuerdos ilegales en perjuicio del Estado, ocasionando sobreprecios en las obras o servicios que pagará el Estado. Dicho sobreprecio, terminará siendo pagado con los impuestos de los ciudadanos, así como, se incrementarán los costos de la administración pública y se reducirá la calidad y seguridad de los servicios a ponerse al servicio de los ciudadanos. A manera de ejemplo, tenemos los casos de corrupción que afectan la construcción de grandes obras, las mismas que están sobrevaloradas, representando costos muy elevados pero que no producen beneficios sociales, ni tampoco rentabilidad económica, ni retorno social en la proporción esperada.

Por su parte, la corrupción no genera las condiciones para una distribución equitativa de la riqueza. Generalmente, las poblaciones más pobres y vulnerables terminan siendo las más

afectadas, acrecentando las brechas sociales entre los diferentes estratos de pobreza. Esta afectación se produce en dos niveles. Por un lado, al generarse servicios sobrevalorados, los recursos limitados terminan destinándose a un menor número de servicios para la atención de las necesidades de los ciudadanos, y al mismo tiempo los servicios no cumplen con los criterios de priorización, por lo que las poblaciones con mayores demandas de atención, terminan siendo postergadas, acrecentándose de esta manera las desigualdades, inequidades y brechas de pobreza.

Asimismo, en una economía de libre mercado, la libre competencia se ve afectado, ya que los que intervienen en los actos de corrupción impedirán la adecuada aplicación del marco normativo que promueve la equidad entre los postores que quieran ofrecerles sus servicios al Estado, por lo que muchas empresas a pesar de tener las condiciones de ofrecer servicios de calidad, no podrán llevarlos a cabo dicho debido a que previamente se produjo acuerdos ilegales en beneficio de terceros, lo cual ahuyentará la inversión privada y no permitirá una competencia justa, en igualdad de condiciones en un concurso público.

#### **4.1.2 Pérdida de confianza en las entidades**

La corrupción destruye la confianza, justicia, estabilidad y eficiencia de una sociedad y perjudica la capacidad de asegurar el desarrollo social, sostenible de cada uno de sus miembros que la conforman, produciendo una sensación de desamparo y desanimo a escala comunitaria lo que afecta el sentido de identidad y pertenencia hacia su propia nación e irrespeto hacia sus gobernantes encargados de conducir la implementación de la política. Esto afecta la gobernabilidad en el sentido de que los gobernantes perderán el liderazgo necesario para conducir la implementación de políticas sociales, permitiendo la aparición de falsos líderes sociales que buscarán generar contracorriente o contra políticas en contra el Estado aprovechando el descontento popular para alterar el orden social introduciendo nuevas propuestas, con acumulación de poder, que terminarán reconfigurando el escenario socio - político con efectos negativos.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020: 3-10), para el 60.6% de peruanos la corrupción es el principal problema del país, lo cual es una percepción que se sustenta en los diferentes casos que se han dado a conocer en los 3 niveles de gobiernos y en diferentes entidades públicas y que progresivamente ha venido afectando la apreciación de los ciudadanos. Esto ha generado que ninguna Institución del Estado, salvo el Registro Nacional de Identificación del Estado Civil (RENIEC), supere el 50%

considerado como el umbral mínimo de confianza en el periodo Octubre 2019 - Marzo 2020, el mismo que se refleja el desgaste de la credibilidad hacia las Entidades del Estado. Por su parte para Carrión J. et al (2020: 25) el respecto a las instituciones ha ido decreciendo del año 2012 de 54.4 a 47.9 en el año 2019, posiblemente también influenciado por hechos de corrupción. La alteración discrecional de los procesos formales con fines de favorecimiento de terceros, promovidas por las propias autoridades responsables de su conducción constituyen las causas que originan la pérdida de confianza de la población sobre las instituciones públicas.

#### **4.1.3 Consecuencias que afectan la generación de Valor Publico**

Otras de las consecuencias ocasionadas por la corrupción es la pérdida de la calidad en la producción de un servicio público, lo cual afecta directamente en la generación de valor público. El valor público es aquello que el público valora (Blaug et al, 2006: 23), por lo tanto esta referido a la entrega de servicios de calidad a la población, a través del Estado, de manera homogénea, gestionando el bienestar total de la sociedad en el marco de la implementación de políticas públicas de protección y desarrollo social.

De esta manera, se busca satisfacer enteramente las necesidades de la población, desde las más básicas y que le permitan el ejercicio pleno de sus deberes y derechos con igualdad y equidad, a través de la práctica de una gestión pública eficiente y alineada a los objetivos institucionales y sociales. Por tanto, el concepto de valor público nos remite a los atributos creados por el Estado a través de la entrega de servicios de calidad, aplicación de leyes con igualdad, garantizando el pleno ejercicio de derechos y atendiendo demandas colectivas. Del mismo modo, se genera valor público cuando se atiende a los problemas más importantes de los ciudadanos, aperturando nuevas alternativas de desarrollo económico y social para la sociedad en su conjunto y sobre todo para las nuevas generaciones, construyendo de esta manera el concepto de ciudadanía, promoviendo la participación social y fortaleciendo la democracia y el capital social como pilares de un desarrollo sostenible.

En contrasentido, la corrupción impedirá que los propios gobernantes mantengan una dirección estratégica hacia el cumplimiento de objetivos superiores en beneficio de la comunidad, ocasionando situaciones de crisis de los modelos democráticos, impidiendo la implementación de cadenas de valor que permitan la generación de valor público en la

entrega de servicios de calidad que promuevan la reducción de brechas sociales. Asimismo, las desigualdades económicas y sociales se incrementarán principalmente en las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Por consiguiente, la aspiración de una nación de contar con una sociedad equitativa y más justa quedará postergada en perjuicio de las futuras generaciones.

#### **4.1.4 Consecuencias que originan la vulneración de los Derecho Humanos**

La corrupción también lleva a la violación de los derechos fundamentales de toda persona. El acceso a servicios de salud, educación, agua segura, alimentación, nacimiento saludable, acceso igualitario y equitativo al mercado laboral, trato digno y justo, entre otros son parte de los atributos que el Estado debe de promover para garantizar una sociedad más justa y equitativa con proyección de desarrollo económico y social sostenible en el tiempo.

Los casos de corrupción han conllevado en reiteradas oportunidades a que muchos escolares pierdan la oportunidad de acceder a servicios educativos de calidad. La adquisición tardía o sobrevalorada de materiales educativos ha conllevado a que muchos estudiantes reciban menos insumos para su formación escolar, lo que acrecienta aún más las brechas educativas sobre todo en poblaciones en situación de vulnerabilidad. Del mismo modo, la adquisición tardía de insumos médicos, medicamentos, materiales y equipos biomédicos no hacen otra cosa más que generar desatención en las poblaciones que requieren atenciones preventivas sanitarias para proteger a las madres gestantes e infantes.

De acuerdo con lo descrito, resulta útil entender las diversas consecuencias tales como las pérdidas económicas, perdidas de confianza a las entidades públicas, pérdida de valor público y vulneración de los derechos humanos, que se producen como resultado de los casos de corrupción, las mismas que nos servirán como lineamientos para caracterizar las consecuencias que devienen de cada uno de los 04 casos que se analizan en el presente estudio.

## **4.2 CONSECUENCIAS DE LA COLUSIÓN ILEGAL EN LOS CASOS EN ESTUDIO**

### **4.2.1 CASO 01: Adquisición de módulos para cableado de instalación eléctrica para el Proyecto Huascarán**

En el presente caso analizamos el desarrollo del Proyecto Huascarán, el cual tuvo como finalidad de implementar una moderna red de conectividad que facilite el intercambio de información digital entre escolares principalmente de las zonas más alejadas de ámbitos urbanos y rurales y con mayores carencias económicas. En ese contexto, se llevó el proceso de selección que permitiría la adquisición de “módulos para cableado de instalaciones eléctrica” con insumos de calidad para la implementación de dicha red. No obstante, durante el desarrollo del proceso de contratación pública se identificó que los miembros del Comité de Selección seleccionaron a un proveedor que no cumplía con los requerimientos técnicos exigidos en las Bases del proceso, otorgándolo al postor favorecido un puntaje indebido para consumir el acto ilegal.

En este caso, se observa que mediante una acción premeditada, el Comité de Selección termina direccionando el proceso a favor de un proveedor, con quien previamente se había establecido el acuerdo colusorio.

Una de las consecuencias más notorias en este caso es la pérdida económica en perjuicio del Estado, puesto que se adquirieron insumos a precios sobrevalorados, y tal como afirma la Contraloría General de la República sobre este caso; “los precios presentados no fueron los más favorables”, ya que en el mercado se encontraban disponibles insumos de las mismas características a un menor precio, lo cual terminó encareciendo el servicio y reduciendo la calidad de la misma. Como es de suponer, la confianza depositada de los usuarios internos y externos que esperaban que con estos insumos se podría mejorar las condiciones de conectividad para el intercambio de información a través de adquisiciones de calidad y transparentes a cargo de las Unidades Administrativas, se pierde debido a la situación antes descrita, lo que genera desamparo y una mayor postergación en la atención de estos servicios. Esto ocasionó que la UGEL no pudo brindar el servicio que permita generar el valor público, a través de la entrega de servicios educativos de calidad a la población con mayores carencias, lo que a su vez conlleva a una clara violación de uno de los derechos fundamentales, como es el acceso a la educación de calidad, lo que finalmente conllevará a que estas poblaciones sigan postergadas, ya que no podrán mejorar sus competencias educacionales y condenadas finalmente al subdesarrollo de toda una comunidad.

#### **4.2.2 CASO 02: Construcción de la Vía Expresa del Callao**

En el siguiente caso analizamos lo sucedido en la gestión del ex alcalde Alex Kouri en la Municipalidad Provincial del Callao, en la que se había previsto llevar a cabo la construcción de la “Vía Expresa del Callao” a fin de mejorar el acceso terrestre al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez mediante la avenida Elmer Faucett, para lo cual, se desarrollaron un conjunto de acciones administrativas orientadas a la contratación de los servicios para la ejecución de dicha obra, no obstante, de acuerdo a la sentencia judicial emitida para este caso, se determinó que la primera autoridad edil estuvo implicado desde la organización de los procesos de contrataciones, en actos de concertación o colusión ilegal con terceros, utilizando para ello la autoridad que ejercía como Titular del Pliego, para influenciar en el personal directivo y técnico - operativo a su cargo a fin de beneficiar a un postor mediante el direccionamiento del proceso de selección.

Dado que fue el propio alcalde quien dirigió todo el proceso de direccionamiento desde el inicio del proceso de selección, los demás actores y unidades que dependían del despacho de Alcaldía terminaron participando directa o indirectamente en este acto ilegal. Es así, que se observa que el área usuaria, oficina de logística, oficina de presupuesto y sobre todo el Comité de Selección desarrollaron acciones premeditadamente o dejaron de hacerlas para terminar de favorecer a la empresa contratista por indicaciones emitidas desde el Despacho de Alcaldía.

Es este caso, al tratarse de la construcción de una obra de la trascendencia de la “Vía Expresa del Callao”, las pérdidas económicas para el Estado fueron importantes, debido a la sobrevaloración de precios y sobre todo a las ampliaciones en la ejecución de la obra, lo que ha generado una postergación en culminación de esta importante vía en el Callao. Otro aspecto a tener en cuenta, es que dado que esta importante vía es usado para la entrada y salida de vehículos pesados con mercadería hacia y desde el Puerto del Callao, es que estos vehículos han tenido que desplazarse por otras vías mientras la obra se encontraba en ejecución, lo cual ha generado un incremento en el consumo y gastos de combustible de cientos de vehículos, lo que ha generado incalculables pérdidas económicas y materiales a los usuarios de esta importante vía de comunicación. La confianza de la población se vio afectado enormemente debido al malestar de los usuarios de la vía y de los vecinos de la zona, ya que tuvieron que sufrir directamente las consecuencias de la demora en la ejecución de la obra, ya que la población esperaba que la ejecución de esta obra cumpla con cerrar la brecha de transportes, permitiendo la reducción del tiempo de desplazamiento,

principalmente de entrada y salida al ámbito territorial del Callao, y debido a los múltiples retrasos de la ejecución de la obra y la poca claridad y transparencia de las autoridades de la Municipalidad Provincial del Callao de comunicarse con la población para informar adecuadamente las limitaciones en la ejecución de la obra y establecer salidas concretas y concertadas con la población en su conjunto, la misma que no se daría debido a los actos de concertación y colusión desarrollada. Por ende, la Municipalidad se vio impedida de generar valor público a través de esta obra, ya que no se pudo poner al servicio de la población del Callao, ni tampoco a aquellos usuarios que la usaban para ingresar y salir de dicho ámbito. Por ende, uno de los derechos fundamentales de las personas que fueron afectadas, fue el derecho a contar y usar vías de tránsito de calidad durante el proceso de la ejecución de la obra debido a la postergación. De manera indirecta, los servicios que dependen o se complementan con el acceso terrestre también se vieron afectados, tales como: Traslado de mercadería hacia y desde el Puerto del Callao, Traslado de pacientes de emergencia a establecimientos de salud, las mismas que no pudieron acceder a dicha vía por encontrarse en construcción. Del mismo modo, también se vieron afectados el acceso de las clases, traslado al Aeropuerto Jorge Chávez, acceso al Puerto del Callao para el traslado de mercadería, entre otros.

#### **4.2.3 CASO 03: Ejecución de Obras de infraestructura para el Programa Nacional de Emergencia Educativa**

El Plan Nacional de Emergencia Educativa fue un programa del Ministerio de Educación que buscó fortalecer la infraestructura educativa, transfiriendo para ello recursos presupuestales a la Unidad de Gestión Educativa Local, una instancia pública descentralizada que se venía implementando en el marco de la descentralización, para la ejecución de obras de mejoramiento en 04 instituciones educativas en el ámbito territorial de Lima Metropolitana. Sin embargo, debido a acuerdos de concertación ilegal entre algunos funcionarios de la entidad pública con actores externos y ajenos a la unidad administrativa, el proceso de selección de proveedores para la ejecución de dicho servicio no se realizó con la debida transparencia, ni tampoco se respetaron los procedimientos formales ni normativos establecidos para todo proceso de selección a fin de favorecer a un determinado postor, dejando de constituir, para este caso, el Comité Especial que se encargaría de conducir todo el proceso de evaluación para la contratación de obra, además que el servicio fue pagado en su integridad a pesar de no haberse concluido el servicio.

Como consecuencia de estos actos, se produjo una pérdida económica significativa, la misma que se traduce por un lado en el pago del servicio en su totalidad, antes de haberse culminado la obra. Asimismo, se observa que al no haberse seleccionado a un postor de manera transparente y en el marco de una libre e igual competencias entre los demás postores, se infiere que el servicio desarrollado se desarrolló sin tener en cuenta los criterios de calidad y garantía que toda obra de infraestructura requiere, toda vez que se trata de ambientes físicos que serán usados por estudiantes durante varios años, no obstante, teniendo en cuenta los factores puestos en evidencia, dicha infraestructura no cumpliría con las condiciones garantía y seguridad para preservar la seguridad de la población estudiantil que usarán dichos ambientes mejorados. Por consiguiente, un efecto inmediato fue que la comunidad que esperaba estos ambientes para la mejora de las condiciones educativas de los estudiantes se vio afectada y que finalmente no recibieron dicho servicio provocó la desconfianza de parte de la población frente a la capacidad de gestión de las autoridades de ese momento y la sensación de ausencia del Estado. De esta manera se impidió que una importante población escolar en el ámbito de Lima Metropolitana deje de recibir servicios educativos de calidad, contribuyendo de esta manera con el incremento de la brecha de acceso a servicios de calidad y con la falta de generación de valor público y la entrega de servicios educativos que la población requiere. Es de precisar que la Educación es un componente primordial en la formación de una sociedad igualitaria y equitativa en una sociedad, en la que es responsabilidad del Estado brindar una educación de calidad que promueva el desarrollo de competencias en toda la población en su conjunto, especialmente en aquellas en condiciones de vulnerabilidad , a fin de construir una sociedad más justa e inclusiva, de tal manera que le permita romper con el círculo de la pobreza y orientarse a un proceso de desarrollo sostenible. Por ello, cuando los casos de corrupción afectan el desarrollo de una educación termine vulnerando los derechos más fundamentales de una persona y de una sociedad en su conjunto, pues termina no solo postergándolo de la posibilidad de conseguir un desarrollo sostenible, sino que condena una población, y por ende a país a la ignorancia social y hasta generacional.

#### **4.2.4 CASO 04: Demolición de inmuebles y otras instalaciones en el Terminal Portuario del Callao a cargo de ENAPU**

La Empresa Nacional de Puertos S.A. es una empresa estatal encargada de administrar, operar y mantener los Terminales Portuarios del país a través de la entrega de servicios relacionados con el movimiento de las naves y transporte de mercadería en beneficio del

comercio exterior peruano. Se rige bajo el derecho privado y es un organismo descentralizado del Sector Transportes y Comunicaciones.

A fin de cumplir con la finalidad de la institución, se previó la “Demolición de los ex talleres de mantenimiento y área de transporte del Terminal Portuario del Callao” para dar paso a la construcción de un patio de contenedores que beneficiaría el adecuado almacenamiento de los productos y mercadería resultados del comercio exterior, conformándose para ello el Comité Especial, mediante Resolución N° 355-2003-ENAPU S.A/GG, el mismo que se encargaría de conducir el proceso de selección de proveedores y monitoreo y supervisión de la ejecución de la obra de demolición.

Producto del proceso de selección se definieron a 03 proveedores, los mismos que alcanzaron coincidentemente la puntuación más alta debido a que presentaron ofertas económicas muy similares y un tiempo de ejecución del servicio de solo 03 días, para una obra que, según las especificaciones técnicas, debería una duración mucho mayor dada la envergadura y complejidad de las acciones a desarrollarse. Para seleccionar al postor ganador se hizo un sorteo entre los 03 proveedores empatados, resultando ganador uno de ellos, no obstante, según se advierte en el expediente judicial que obra como parte de este caso, las 03 empresas estaban vinculadas a un solo proveedor, por lo que el sorteo terminó siendo un acto ficticio. Un aspecto adicional a tener en cuenta en este caso es que el terreno donde se desarrollaría el servicio fue entregado mucho antes de la firma de contrato sin tener en cuenta los protocolos de entrega de predios o inmuebles públicos a proveedores, más aún en este caso, ya que en dicho terreno existía un par de grifos que requerían de manejo especializado para su desinstalación a fin de preservar la integridad del propio personal de la institución y de la población circundante. Al respecto, se puede advertir que estos sucesos pudieron darse debido a la omisión de funciones del Comité Especial que había sido constituido precisamente para dicho fin, dejando de cumplir sus funciones dado que existía un acuerdo colusorio previo entre los miembros del Comité Especial y los representantes de la empresa seleccionada.

La selección dirigida y amañada del postor impidió en este caso contar con un proceso de selección justo y transparente que permita tener un adecuado servicio al mejor precio que ofrecía el mercado en ese momento, lo cual generó una pérdida económica al Estado por el riesgo de sobre costo y la imposibilidad de tener una competencia libre entre distintos proveedores que permita acceder a precios más competitivos. Otros de los aspectos que devinieron producto de este caso fue la falta de generación de valor público ya que el servicio que conduciría a la construcción de un patio de contenedores para ENAPU no solo

demoró más tiempo de lo previsto, debido a las observaciones e incidencias administrativas y legales que se dieron en este caso, sino que la calidad en la ejecución de la obra no cumplió con los procedimientos que garantizan una adecuada provisión del servicio. Es necesario tener en cuenta que la disponibilidad de un patio para contenedores hubiera permitido contar de mejores condiciones para el desarrollo del comercio exterior, lo cual redundaría en la economía nacional, por lo tanto, los casos de corrupción producidos también estarían afectando a ese nivel.

De los 04 casos analizados se advierte que existe una pérdida económica en perjuicio del Estado peruano, que terminan afectando a sectores tan sensibles socialmente como Educación o sectores relacionados con el transporte y comunicaciones, lo cual perjudica directamente a los procesos de la economía nacional. Por consiguiente, esto genera el descontento y desconfianza de la población, quienes, en su rol de potenciales usuarios de dichos servicios, terminan siendo postergados debido a que los bienes y servicios que permitirían prestar servicios de calidad son postergados acrecentando la brecha de servicio y por ende la falta de generación de valor público necesario para mejorar las condiciones de vida de la comunidad en su conjunto, mejorando las competencias y desarrollo humano lo cual conllevaría a un desarrollo económico, social integral de la nación y del país, asegurando el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, como el acceso a servicios de salud, educación de calidad con justicia y equidad, respetando la libre competencia y fortaleciendo la institucionalidad de las entidades públicas.

## **CONCLUSIONES**

1. Los actos de corrupción en el proceso de contrataciones y adquisiciones con el Estado generan distorsiones en los procedimientos establecidos por la norma.
2. La Colusión ilegal se constituye como una categoría de corrupción en la que se generan acuerdos entre funcionarios públicos y terceros a fin de obtener un beneficio particular en perjuicios del Estado, la misma que es considerado como un Delito en el Código Penal Peruano.
3. El proceso de contrataciones y adquisiciones con el Estado está orientado para la adquisición de insumos necesarios para la generación y prestación de servicios públicos a entregarse a la comunidad a fin de lograr resultados que éstos requieren.
4. El proceso de contrataciones y adquisiciones con el Estado cuenta con un marco normativo, administrativo y legal que regula cada una de los procedimientos a desarrollarse en las Entidades Públicas en los 03 niveles de gobierno, las mismas que son de obligatorio cumplimiento y se implementan como parte del funcionamiento formal del proceso de selección llevados a cabo por las Entidades Públicas.
5. Para el desarrollo del funcionamiento formal de los procesos de selección, las Entidades Públicas cuentan con una adecuación organizacional e institucional con la finalidad de cumplir adecuadamente con las etapas establecidas orientadas a la adquisición de insumos como bienes y servicios destinados a la producción de servicios que la población requiere.
6. Las Entidades Públicas que desarrollan procesos de selección llevan a cabo procesos y flujos administrativos, mediante la organización establecida, a efectos de conducir los procesos de selección para la gestión de compras y contratación de servicios.
7. Los actores implicados en los casos de corrupción son funcionarios públicos que en muchos casos ejercen la máxima representación institucional. Asimismo, se han identificado funcionarios ubicados en cargos de confianza o ubicaciones

privilegiadas que les ha permitido establecer posiciones de ventaja al interior de la entidad a fin de establecer acuerdos colusorios con actores externos orientados a obtener un beneficio particular.

8. En las entidades pertenecientes a los 3 niveles de gobierno se han identificado funcionarios de alta responsabilidad, así como miembros de los equipos técnicos que participaron de actos colusorios, transgrediendo la norma relacionada a los procesos de selección.
9. Los actos de corrupción generan pérdidas económicas, pérdida de confianza en las Entidades Públicas, reducción en la calidad de los servicios públicos, vulneración de los derechos humanos.



## BIBLIOGRAFÍA.

Anechiarico, Frank

2010 La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica. En Gestión y Política Pública, VOLUMEN XIX . NÚMERO 2 . II SEMESTRE DE 2010 . PP. 239-261.

Araoz, A.

1983 Política de compras del Estado y Desarrollo tecnológico. En Integración Latinoamericana.

Anrango, V., & Elizabeth, M.

2014 Modelo de gestión administrativo financiero del GAD parroquial de González Suárez, cantón Otavalo. <http://hdl.handle.net/123456789/2507>.

Artavia, Fernando

2008 Decisiones Públicas, Beneficios Privados. Consideraciones teóricas en torno a la corrupción. Costa Rica. En Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Artavia, Fernando

2009 Licitando lo ilícito. Reflexiones en torno a los casos CCSS-FISCHEL E ICE-ALCATEL. En: Rev. Ciencias Sociales 123-124: 27-34 / 2009 (I-II) ISSN: 0482-5276.

Bendezú Barnuevo, Rocio.

2011 Analisis típico del delito de colusión y su tratamiento jurisprudencial. ISSN2222-9655. URL: <http://intranet.usat.edu.pe/usat/ius/files/2011/07/DELITO-DE-COLUSION-ROCCI-BENDEZU.pdf>

Castillo, María Liliana

2013 Principio de la moralidad administrativa, propuesta jurisprudencial para la protección contra la corrupción. En: Revista Enfoques Vol. XI, n° 19, 2013, 91-103. URL: <http://www.politicaygobierno.cl/wp-content/uploads/2013/12/Enfoques19Castillo.pdf>

Caiden Gerald.

2007 Mas a cerca del mal manejo de los funcionarios públicos. Gerald Caiden En Gestión Pública, Vol VI, Nro. 1, primer semestre 2007.

Carrión J., Zarate P., Boidi F., Zechmeister E.

2020 LAPOP: Cultura política de la Democracia en el Perú y en las Américas, 2018/19. Lima Perú. Pag. 25

- Contrataciones del Estado-CONSUCODE; Rubio del Castillo  
2009 Comité especial. Proyecto "Transparencia en las Adquisiciones Estatales.
- Chanjan R., Solis E., Puchuri C.  
2018 Sistema de justicia, delitos de corrupción y lavado de activos. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)
- Criado, Ignacio y Gil-García, J. Ramón  
2013 Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas En: Estado actual y tendencias futuras en América Latina. En Gestión y Política Pública.  
URL:  
[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/VolTem\\_Gobierno\\_Electronico/ESPANOL\\_completo.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/VolTem_Gobierno_Electronico/ESPANOL_completo.pdf).
- Cruz Oscar  
2013 Diseño de un sistema de control interno para contrataciones del Estado en el Hospital "La Caleta" de Chimbote, Perú  
<http://revistas.unitru.edu.pe/index.php/PGM/article/view/139>
- da Silva, R. C., & Barki, T. V. P.  
2014 Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. Revista do Serviço Público, 63(2), p-157.
- de Mira Costa, C. y da Costa Júnior, A.  
2014 Gestión de recursos humanos en la Administración Pública de Brasil: la tercerización y sus posibles riesgos". En Contribuciones a las Ciencias Sociales. URL: [www.eumed.net/rev/cccss/27/recursos-humanos.html](http://www.eumed.net/rev/cccss/27/recursos-humanos.html)
- Defilippi, Enzo  
2013 Colusión sin evidencia directa en el Perú La sospecha basta? URL:  
<http://escholarship.org/uc/item/9ws876kn>.
- del Castillo, Arturo  
2001 Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción. Arturo del Castillo (2001). En Gestión y Política Pública.
- Defensoría del Pueblo  
2009 Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación sin Corrupción. En: Serie Informes Defensoriales – Informe N° 147
- Durand, Francisco

2004 Cleptocracia y empresariado. Nueva sociedad, ISSN 0251-3552, N°. 194 (nov.-dic.), 2004 (Ejemplar dedicado a: Corrupción y política en América Latina), págs. 119-132.

García-Caro, A.

2008 La corrupción en Japón. En Observatorio de la Economía y la Sociedad del Japón. URL: <http://www.eumed.net/rev/japon/> .

Garibay, C., Boni, A., Panico, F., & Urquijo, P.

2014 Corporación minera, colusión gubernamental y desposesión campesina. El caso de Goldcorp Inc. en Mazapil, Zacatecas. Desacatos, 44.

Gallego, M.

2014 La Planificación y Gestión Territorial en Islas pequeñas como herramientas de reducción de riesgos naturales. Revista ABRA. URL [www.revistas.una.ac.cr/abra](http://www.revistas.una.ac.cr/abra).

Galvarro, Soria

2014 Formulación de una estrategia de endeudamiento público de mediano plazo para el Estado plurinacional de Bolivia. Disponible en <http://tesis.uchile.cl/handle/2250/115575>.

Gonzales de Asis, Maria.

2001 Construcción de coaliciones para luchar contra la corrupción. En Gestión y Política Publica Volumen X, Nro. 2 II semestre 2001

Hershman, Michael J.

1996 Métodos para la investigación de la corrupción. (1996). En: Revista de Ciencia Política Vol.XVIII-N°12-1996 <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev1812/ar7.pdf>.

Inchicaqui, D., & Nicolás, M.

2014 Nuevo perfil y rol del auditor interno en el contexto del sistema nacional de control y modernización del estado. Quipukamayoc, 11(21), 48-64.

Instituto Nacional de Identificación y Estado Civil.

2020 Perú: Percepción ciudadanía sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. Lima Perú. Pags. 3 - 10

Lorenzo de Menbiela, Juan

2008 Nueva Gestión Pública (NGP): la necesidad de cambio real y no solo dogmático. Revista Actualidad Administrativa.

Melgarejo, Javier

- 2014 Eficacia del presupuesto por resultados en el marco de la planificación estratégica multianual. En: Quipukamayoc, 20(38), 65-74.  
URL:  
<http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/4428/3517>
- Marques, Marco; Aparecida, Silvana; de Oliveira, Anderson  
2014 Pregão Eletrônico e Eficiência nos Gastos Públicos Municipais. URL:  
<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/661>.
- Moreno Molina, José Antonio  
2014 La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos: una excelente manifestación del Derecho fundamental a una buena administración. Revista Actualidad Administrativa.
- Muñoz, A. E.  
2014 Discrecionalidad política en la asignación de recursos: Evidencia de los gobiernos regionales y locales chilenos. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, (22).
- Meyer, J. y D. Meyer  
2001 Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile. Documento de Trabajo N° 322, Centro de Estudios Públicos, agosto, Santiago.
- Nemoga, Enciso  
2014 Propuesta implementación de una lista de verificación para las modalidades de contratación de selección abreviada de menor cuantía en el manual de contratación del ministerio de defensa nacional.  
<http://hdl.handle.net/10654/10678>.
- Nizama, V.  
2014 La corrupción: Psicopatología. Revista de Investigación en Psicología, 11(2), 201-213.
- Orrego, Claudio  
1999 Modelos y Factores Determinantes  
En: Revista Ciencia Política, Volumen XX, Nro. 1. URL:  
<http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev201/ar5.pdf>.
- Olavarria , Mauricio  
2010 Efectividad en la gestión pública chilena. Convergencia [online]. Vol.17, n.52, pp. 11-37. ISSN 1405-1435.
- Orellana, Patricio  
2007 Chile, un caso de corrupción Oculta. En Revista de Sociología 21. Chile Hoy de la Universidad de Chile.

- Paez, Angel  
2010 El caso de los MIG - 209: peligro de impunidad en procesos emblemáticos. Resumen de la investigación realizada para el Grupo de Trabajo Contra la Corrupción pp. 149.. En: Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú 2010. URL: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_per\\_gtcc.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_gtcc.pdf).
- Pimenta, Carlos César  
2002 Gestión de compras y contrataciones gubernamentales. RAE eletrônica, 1(1), 1-13. Retrieved April 29, 2014..
- Pinto L., Cavalcanti É.  
2013 A Percepção dos Gestores Públicos Estaduais Sobre o seu Papel na Implantação de Novos Padrões de Eficiência na Gestão Pública: OGESPÚBLICA. Revista Administración Pública y Gestión Social.
- Primera Sala Penal Liquidadora de la Corte Superior de Justicia de Lima  
2012 Expediente Nro 26-09 de la del 27 de Abril del 2012.
- Quiroga, Mauricio  
2009 Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada En Gestión y Política Pública. URL: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVIII\\_No.II\\_2dosem/Mauricio\\_Morales\\_Quiroga.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.II_2dosem/Mauricio_Morales_Quiroga.pdf).
- Ramírez-Alujas, Álvaro V.  
2001 Gobierno abierto y modernización de la gestión. En: Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública 2011 IX(15)  
PDF: <http://www.redalyc.org/pdf/960/96021303006.pdf>.  
ISSN impreso: 0718-0241 ISSN electrónico: 0718-9656.
- Rehren, Alfredo  
2000 Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile\* En: Reforma del Estado Volumen II. URL: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_3524\\_1754/refor2\\_02\\_rehren.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3524_1754/refor2_02_rehren.pdf).
- Rodriguez, Collao.  
2010 Delimitación del concepto penal de corrupción. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, (25).  
URL: <http://www.rderecho.equipo.cl/index.php/rderecho/article/viewArticle/559>.

- Rocci Bendezú Barnuevo.  
2011 Análisis típico del delito de colusión de y su tratamiento jurisprudencial. ISSN2222-9655. URL: <http://intranet.usat.edu.pe/usat/ius/files/2011/07/DELITO-DE-COLUSION-ROCCI-BENDEZU.pdf>.
- Rodríguez, Iván  
2013 Origen de los actos corruptos a menor escala en el Distrito Capital. Universidad Militar “Nueva Granada” Bogotá, Colombia pp. 1-13.
- Romero, Jorge  
2010 Los tribunales Administrativos en la materia de contratación pública. En: Revista de Ciencias Jurídicas N° 123 (99-124).
- Romero, Jorge  
2011 EL pliego de condiciones electrónico en la contratación pública. En: Revista de Ciencias Jurídicas N° 126 (89-112).
- Sandro, Hernández Diez  
2010 Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010.
- Sala Penal Transitoria del Cusco, de la Corte Suprema de Justicia de la Republica.  
2012 R.N. Nro 77-2012.
- Sautu, R. et. al.  
2002 La integración de métodos cualitativos y cuantitativos para el estudio de las experiencias de corrupción. En revista: Cinta moebio 13: 153-178.  
URL: <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/26195/27486>.
- Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L.  
2020 Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú
- Soto, Raimundo  
2003 La corrupción desde una perspectiva económica. Estudios Públicos 89.  
URL: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_3181\\_1393/rev89\\_soto.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3181_1393/rev89_soto.pdf)

Uvalle-Berrones, Ricardo.  
2012 La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática.  
Convergencia [online]. Vol.19, n.60, pp. 111-144. ISSN 1405-1435.

Vicuña, L. et al  
2006 Percepción, tipos y medidas de control de la corrupción, según el sexo,  
ciclo académico y la facultad a la que pertenecen los estudiantes  
universitarios. En: Revista de Investigación en Psicología. Rev. Investig.  
Psicol. (Online) v.9 n.2 Lima. versão On-line ISSN 1609-7475.

Weber, Claudio y Ribeiro E.  
2004 Nueva sociedad, ISSN 0251-3552, N°6  
. 194. Ejemplar dedicado a: Corrupción y política en América Latina, págs. 69-90

