

ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MOTUPE

INFORME N° 018-2021-2-2136-AOP

ACCIÓN DE OFICIO POSTERIOR A
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MOTUPE

MOTUPE-LAMBAYEQUE-LAMBAYEQUE

"ELABORACIÓN DE ESTUDIO DE PRE INVERSIÓN, A
NIVEL DE PERFIL PARA LA CREACIÓN DEL SERVICIO
DE EMBARQUE Y DESEMBARQUE TERRESTRE EN EL
DISTRITO DE MOTUPE"

PERÍODO

12 DE ABRIL DE 2021 AL 17 DE SEPTIEMBRE DE 2021

TOMO I

LAMBAYEQUE - PERÚ

SETIEMBRE - 2021

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"

"AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA"



INFORME DE ACCIÓN DE OFICIO POSTERIOR

N° 018-2021-2-2136-AOP

**“ELABORACIÓN DE ESTUDIO DE PRE – INVERSIÓN, A NIVEL DE PERFIL
PARA LA CREACIÓN DEL SERVICIO DE EMBARQUE Y DESEMBARQUE
TERRESTRE EN EL DISTRITO DE MOTUPE”**

ÍNDICE

K

DENOMINACIÓN	N° Pág.
I. ORIGEN.....	1
II. OBJETIVO.....	1
III. HECHOS CON INDICIO DE IRREGULARIDAD.....	1
IV. DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN QUE SUSTENTA LA ACCIÓN DE OFICIO POSTERIOR.....	10
V. CONCLUSIÓN.....	10
VI. RECOMENDACIONES.....	10
APÉNDICE n.° 1.....	12



INFORME DE ACCIÓN DE OFICIO POSTERIOR
N° 018-2021-2-2136-AOP

**“ELABORACIÓN DE ESTUDIO DE PRE – INVERSIÓN, A NIVEL DE PERFIL
PARA LA CREACIÓN DEL SERVICIO DE EMBARQUE Y DESEMBARQUE
TERRESTRE EN EL DISTRITO DE MOTUPE”**

I. ORIGEN

La Acción de Oficio Posterior a la Municipalidad Distrital de Motupe, en adelante “la Municipalidad”, corresponde a un servicio de control posterior no programado en el Plan Anual de Control 2021 del Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de Motupe, en adelante, OCI, registrado en el Sistema de Control Gubernamental – SCG con código n.° 2- 2136-2021-001, en el marco de lo previsto en la Directiva n.° 002-2020-CG/NORM “Acción de Oficio Posterior” aprobada con Resolución de Contraloría n.° 089-2020-CG de 5 de marzo de 2020, modificado con Resolución de Contraloría n.° 343-2020-CG, de 23 de noviembre de 2020.

II. OBJETIVO

 El Informe de Acción de Oficio Posterior se emite con el objetivo de comunicar al Titular de la entidad, la existencia de hechos con indicio de irregularidades que afectan la correcta captación, uso y destino de los recursos y bienes del Estado; con el propósito de que adopte las acciones que correspondan.

III. HECHOS CON INDICIO DE IRREGULARIDAD

Como resultado de la evaluación, se ha identificado la existencia de indicios de presunta irregularidad que amerita que el Titular de la entidad adopte acciones, el mismo que se describe a continuación:

 **ENTIDAD PAGÓ ESTUDIO DE PRE-INVERSIÓN A NIVEL DE PERFIL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN TERMINAL TERRESTRE, PESE A QUE NO CONTABA CON LA COMPETENCIA LEGAL PARA DICHA FINALIDAD, AFECTANDO LA LEGALIDAD Y CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO PERJUICIO ECONÓMICO DE S/ 38 000,00.**

a) Hecho

Antecedentes

Mediante oficio n.° 00071-2021-MDM/OCI, de 12 de abril de 2021, el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de Motupe (en adelante, el OCI) requirió a la Gerencia Municipal los documentos, en original, relacionados a la Contratación Directa n.° 001-2017-MDM, así como los comprobantes de pago emitidos a favor de la señorita Keiko Jarumi Matsuoka Yanagui.

De la revisión a la información remitida por la Municipalidad, se evidencia que el 7 de febrero de 2012 se llevó a cabo la sesión ordinaria de Consejo Municipal n.° 03-2012, convocada por el

alcalde Carlos Humberto Falla Castillo, en la que participaron los regidores Jorge Antonio Alcántara Rodríguez, Ángel Martín Zapata Ventura, Elizabeth Cortez Serquén, Guillermo Nieto Mendoza y Julio Arboleda Guerrero, además de la señora María Elena Cortez Ávalos, en calidad de secretaria general. En dicha reunión, el regidor Guillermo Nieto Mendoza planteó, entre los pedidos, que se revise la compra de un terreno para la construcción de un terrapuerto en la ciudad, aprobando el Consejo por mayoría calificada revisar el presupuesto para la compra de terreno, todo ello con el fin de ordenar el tráfico en la ciudad; asimismo, se encargó a la Gerencia Municipal realice las coordinaciones necesarias para que se pueda materializar dicho acuerdo.

X

Posteriormente, con fecha 20 de marzo de 2012, se celebró la sesión ordinaria de Consejo Municipal n.º 06-2012, con la presencia del alcalde Carlos Humberto Falla Castillo y los regidores Jorge Antonio Alcántara Rodríguez, Ángel Martín Zapata Ventura, Elizabeth Cortez Serquén, Guillermo Nieto Mendoza y Julio Arboleda Guerrero, con la asistencia de la señora María Elena Cortez Ávalos. En dicha sesión el alcalde pidió ratificar el acuerdo referido a la compra de terreno para terrapuerto, hecho que fue ratificado por mayoría calificada (se ratificó el Acuerdo de Sesión de Consejo n.º 20 de la sesión ordinaria n.º 03-2012), acordándose, además, agilizar la compra del terreno para la construcción del terrapuerto.

El 24 de mayo de 2012, se llevó a cabo la sesión ordinaria n.º 10-2012, a través de la cual el regidor Julio Arboleda Guerrero informó que conversó con la familia Yanagui¹ lo relacionado a la compraventa del terreno² para el terrapuerto, y le manifestaron que tenían que esperar un promedio de dos (2) meses para poder realizar conversaciones, dado que tenían que subsanar algunos documentos.

Luego de la fecha antes mencionada, no se advierte gestiones de parte de la Municipalidad tendientes a la búsqueda de un terreno con la finalidad de satisfacer la necesidad pública del ordenamiento del transporte en la ciudad de Motupe a través de la construcción de un terrapuerto.



Es necesario precisar que el predio que pretendía adquirir la Municipalidad en el año 2012 fue objeto de una disputa judicial, la cual se inició el 10 de julio de 2012, entre los señores Jorge Eduardo Yanagui Bulnes, en calidad de demandante, y en calidad de demandados: la señora Blanca Lutzgarda Castillo Alcántara, el Procurador Público del Ministerio de Agricultura y la señorita Keiko Jarumi Matzuoka Yanagui, siendo la materia del proceso la nulidad de acto jurídico; dicha disputa judicial se tramitó ante el Juzgado Mixto del Módulo Básico de Justicia de Motupe, en el expediente principal n.º 00107-2012-0-1708-JM-CI-01, y los expedientes cautelares 00107-2012-73-1708-JM-CI-01 y 00107-2012-61-1708-JM-CI-01, en donde en uno de estos últimos se presentó una medida cautelar de “anotación de demanda”, la cual, si bien cierto no impide que el bien objeto de disputa sea transferido, sí genera un riesgo para quien lo comprara en esas condiciones, ya que tendría que someterse a los resultados finales que deriven del proceso principal, siendo uno de los riesgos, incluso, el que pierda el bien adquirido.

El citado proceso judicial concluyó, definitivamente, el 26 de mayo de 2016, por medio de la resolución n.º 21, la cual declara consentida y con calidad de cosa juzgada la resolución n.º 20,

1 Es necesario precisar que, de acuerdo a la información emitida por la Sunarp, hasta el 27 de septiembre de 2012, dicha propiedad se encontraba a nombre de la señora Blanca Lutzgarda Castillo Alcántara, es recién el 28 de septiembre de 2012 que el terreno pasa a propiedad de la señorita Keiko Jarumi Matsuoka Yanagui, ello conforme se aprecia de la escritura pública n.º 2413, emitida por el notario Henry Macedo Villanueva de la ciudad de Chiclayo, e inscrita en la Sunarp por medio del título n.º 2012-00080567, de 9 de octubre de 2012.

2 El terreno al que se hace referencia es el ubicado en el sector de El Palto, Valle de Motupe-Olmos, distrito de Motupe, provincia de Lambayeque, departamento de Lambayeque, con un área de 4.2200 hectáreas, código del predio 77-6409320-78438, con partida electrónica n.º 02272458.

de 4 de abril de 2016, la cual fue emitida por la Juzgado Mixto del Módulo Básico de Justicia de Motupe. La medida cautelar de "anotación de demanda" fue levantada del bien inmueble de la señorita Matsuoka Yanagui inscrito en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp), dicha levantamiento se realizó a través de la resolución n.º 4, de 8 de agosto de 2016, del expediente cautelar 00107-2012-73-1708-JM-CI-01. Es necesario precisar que dicho bien se encontraba inscrito en la partida registral n.º 02272458 de la Sunarp, a nombre de Keiko Jarumi Matsuoka Yanagui.

K

La Municipalidad postergó la presunta necesidad pública relacionada a la construcción de un terrapuerto en la ciudad de Motupe, pues al margen de no haber podido adquirir dicho bien de la señorita Matsuoka Yanagui, a causa de problemas judiciales y otros, pudo haber buscado otros terrenos y, luego del análisis técnico y legal, determinar si procedía la compra de un terreno para tal fin, sin embargo ello no ocurrió sino hasta el año 2016, cuando la señorita Matsuoka Yanagui pudo liberar el bien del proceso judicial, situación que nos permite inferir que la Municipalidad más que lograr satisfacer una necesidad pública a través de la construcción de un terrapuerto lo que pretendía era adquirir el terreno de la señorita Matsuoka Yanagui.

Con fecha 9 de julio de 2016³, se realizó la sesión ordinaria n.º 13-2016, en donde el alcalde Carlos Humberto Falla Castillo manifestó que había visitado un terrapuerto en la ciudad de Trujillo y era muy sencillo, por lo que estaba buscando un terreno en Motupe para ejecutar un terminal terrestre; asimismo, manifestó que se reuniría con un propietario para verificar el tema del precio, pues la idea era tener un terreno para comprar con un préstamo del Banco de la Nación.



En la sesión ordinaria n.º 14-2016, celebrada el 21 de julio de 2016, nuevamente se abordó el asunto del terrapuerto, pues el alcalde Carlos Humberto Falla Castillo precisó que después de la festividad pensaba viajar a la ciudad de Lima a fin de realizar gestiones respecto a 3 proyectos importantes: hospital, terrapuerto y camal; consideró que era necesario impulsar la compra de terreno y que, además, ya había coordinado con funcionarios para cursar cartas a dueños de terrenos solicitando propuestas de cotización. Asimismo, manifestó que: "(...) está en coordinación con familia Yanagui, para la venta de terreno para Terrapuerto, es de muy buena ubicación con tres accesos (...)". (El subrayado es nuestro).

En la sesión ordinaria n.º 15-2016, de 3 agosto de 2016, el alcalde Carlos Humberto Falla Castillo sostuvo que en el caso del terrapuerto se había conversado con el señor Yanagui, dueño y representante de los herederos, con el cual se acordó que emitiría su propuesta económica para la adquisición del terreno, al igual que se ha solicitado a otros propietarios, delegando esta responsabilidad al Gerente Municipal y al Subgerente de Desarrollo Productivo y Cooperación Técnica Internacional. Es así que, en sesión ordinaria n.º 16-2016, de 26 de agosto de 2016, se informó que estaban solicitando cotizaciones para comprar el terreno del terrapuerto.

En el acta de sesión ordinaria n.º 20-2016, de 27 de octubre de 2016, se informó que habían traído un modelo de terrapuerto al cual le realizarían algunos ajustes. Luego, el 19 de enero de 2017, en sesión ordinaria n.º 02-2017, se precisó que a través del Informe n.º 02-2017-DEPROCTI/MDM de 6 de enero de 2017, se da a conocer el avance de la identificación del

³ Desde la sesión ordinaria de Consejo Municipal n.º 10-2012, de 24 de mayo de 2012, que fue el momento en que por última vez se trató el asunto relacionado a la necesidad pública de construcción de un terrapuerto en la ciudad de Motupe, hasta la sesión ordinaria de Consejo Municipal n.º 13-2016, de 9 de julio de 2016, que fue el momento en que se retomó lo relacionado a la construcción del terrapuerto, transcurrieron más de 4 años en que la Municipalidad no realizó ninguna acción relacionada con la búsqueda de un terreno para la posible construcción de un terrapuerto en la ciudad de Motupe.

terreno donde se construirá el terrapuerto municipal, concluyéndose que las características de los terrenos ofertados y confrontados con los requerimientos técnicos normativos⁴ que rige para la construcción y operación de un terrapuerto municipal, el que se adapta mejor a las condiciones era aquel que ofertaba la familia Yanagui Castillo, por lo que se aprobó derivar dicho informe a Gerencia para que dé curso de acuerdo a ley.

K

Con fecha 24 de julio de 2017, conforme consta en el acta de sesión extraordinaria de Consejo n.º 08-2017, los regidores Jorge Antonio Alcántara Rodríguez, Luis Alberto Mío Pupuche, Guillermo Barreto Faya, Arquímedes Andrés Aurelio Grados Cabrejos y el alcalde Carlos Humberto Falla Castillo, votaron a favor de aprobar el procedimiento de contratación directa para la adquisición del terreno.

En mérito a dicha decisión, el 25 de julio de 2017, el alcalde Carlos Humberto Falla Castillo emitió el Acuerdo de Consejo Municipal n.º 07-2017-MDM, resolviendo lo siguiente:

“(...)

ARTICULO PRIMERO. - APROBAR EL PROCEDIMIENTO DIRECTA POR LA CAUSAL ESTABLECIDA EN EL LITERAL J) ARTICULO 27º DE LA LEY N° 30225 DE CONTRATACIONES DEL ESTADO PARA LA ADQUISICION INSTITUCIONAL DE TERRENO DESTINADO AL PROYECTO DE INVERSION PUBLICA CON CODIGO SNIP N° 378236, DENOMINADO “CREACION DEL SEVICIO DE EMBARQUE Y DESEMBARQUE TERRESTRE EN MOTUPE” POR CUMPLIR LAS CARACTERISTICAS TÉCNICAS ESTABLECIDAS POR EL AREA REQUIRIENTE.

ARTICULO SEGUNDO. - APROBAR LA CONTRATACION DIRECTA HASTA POR EL MONTO DE S/. 653,400.00 (SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS Y 00/100 SOLES) QUE CORRESPONDE AL VALOR REFERENCIAL ESTABLECIDO POR EL ESTUDIO DE MERCADO DEL BIEN INMUEBLE, QUE SERÁN FINANCIADOS CON LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE INVERSIONES 2017 DE NUESTRA ENTIDAD.

ARTICULO TERCERO. - ENCARGAR AL COMITÉ ESPECIAL INTEGRADO POR LA UNIDAD DE LOGISTICA, SUBGERENCIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y COOPERACION TÉCNICA INTERNACIONAL Y DIVISION DE INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO RURAL, VERIFICAR QUE LA PROPUESTA QUE SE PRESENTE CUMPLA CON LAS CONDICIONES Y CARACTERISTICAS REQUERIDAS EN LAS BASES ADMINSITRATIVAS DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION DIRECTA.

ARTICULO CUARTO. NOTIFICAR EL PRESENTE ACUERDO DE CONCEJO MUNICIPAL AL ORGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL, COMITÉ ESPECIAL, GERENCIA MUNICIPAL, ASESORIA LEGAL Y DEMÁS UNIDADES ORGANICAS DE LA ENTIDAD QUE CORRESPONDAN, ASI DIFUNDIR A TRAVÉS DEL PORTAL INSTITUCIONAL DISTRITAL DE MOTUPE.

(...)”.

Es necesario precisar que de acuerdo al numeral 1.5 del artículo 81.1 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley n.º 27972, la competencia para promover la construcción de terrapuentes es una competencia específica y exclusiva de las municipalidades provinciales. Las municipalidades distritales no tienen competencia para ello, sin embargo, de acuerdo a los artículos 76 y 77 de la



⁴ De acuerdo a la hoja informativa de la Contraloría se ha precisado que no existe el documento de requerimiento donde se precisan las especificaciones técnicas para la compra del bien inmueble para el terrapuerto.

citada ley, pueden tramitar una delegación de facultades por parte de la municipalidad provincial, a fin de que se les autorice a realizar la construcción de terrapuertos.

De lo observado tanto del acta de sesión extraordinaria n.º 08-2017, de 24 de julio de 2017, así como del acta de Consejo Municipal n.º 07-2017-MDM, de 25 de julio de 2017, en ninguno de dichos documentos se advierte que la Municipalidad haya solicitado facultades para la construcción del terrapuerto a la Municipalidad Provincial de Lambayeque. No obstante, ello, y a fin de confirmar dicho dato, este OCl, por medio del oficio n.º 00258-2021-MDM/OCl, de 26 de julio de 2021, ha requerido a la Municipalidad Provincial de Lambayeque informe si la Municipalidad Distrital de Motupe le solicitó facultades para que promueva la construcción de un terrapuerto en la ciudad de Motupe, así como para que adquiera un terreno en donde su pueda ejecutar el citado terrapuerto. Ante ello, la citada municipalidad provincial, por medio de la carta n.º 798/2021-MPL-SEGEIM, de 6 de agosto de 2021, comunicó a este OCl que la Municipalidad Distrital de Motupe no le ha solicitado ninguna facultad para la construcción de la obra.

 En cuanto al numeral 1.5 del artículo 81.1 de la Ley Orgánica de Municipalidades, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), ha precisado en la Resolución n.º 0244-2017/SDC-INDECOPI (expediente n.º 130-2015/CD1)⁵, de 4 de mayo de 2017, emitida por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, lo siguiente:

97. Por consiguiente, el artículo 81.1.5 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, interpretado de manera conjunta con el artículo 79 del referido cuerpo normativo, establece que las municipalidades promueven la construcción y operación de terminales terrestres, debiendo crear las condiciones para que sean los agentes privados quienes ejecuten directamente esta actividad empresarial y, únicamente, ejecutar de manera directa o concesionar los terminales terrestres de carácter multidistrital.

98. De igual forma, el artículo 8 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre tampoco habilita que alguna entidad estatal, lo cual incluye a la Municipalidad, construya y opere el servicio de terminales terrestres de alcance nacional e interprovincial, sino que realice una labor de promoción para que otros agentes del mercado inviertan su capital y asuman la gestión directa de dicho servicio.

99. De otro lado, la Municipalidad y Terrapuerto Libertadores también alegaron que en aplicación del artículo 3.75 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte³⁹, los terminales terrestres podían ser de propiedad pública. Por ello, a su consideración, podían ejecutar la construcción de terminales terrestres y su explotación.

100. Al respecto, debe señalarse que en efecto el artículo 3.75 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte define que la infraestructura complementaria de transporte puede ser de propiedad pública. Sin embargo, la citada disposición está contenida en un reglamento; es decir, en un decreto supremo.

101. Según lo desarrollado en el acápite precedente, el artículo 60 de la Constitución establece que la actividad empresarial estatal debe estar autorizada por ley expresa, esto es,



⁵ Es necesario precisar que dicha resolución resuelve el recurso de apelación presentado por la Municipalidad Provincial de Huamanga contra la resolución n.º 117-2016/CD1-INDECOPI, de 1 de junio de 2016, la cual había resuelto, entre otras cosas, i) ordenar a la Municipalidad Provincial de Huamanga y a Terrapuerto Libertadores de América, el cese de la prestación del servicio del terminal terrestre, ii) ordena a la Municipalidad Provincial de Huamanga promover de manera inmediata la iniciativa privada y la libre competencia en la construcción y operaciones de terminales de pasajeros o mercancías, en la ciudad de Huamanga, iii) se sanciona a la Municipalidad Provincial de Huamanga con un multa de 2 UIT y a la Terrapuerto Municipal Libertadores de América se le multa 54.2 UIT.

una ley aprobada por el Congreso. Por consiguiente, la Municipalidad incumplirá el requisito formal impuesto por el artículo 60 de la Constitución si desempeña sus actividades económicas bajo la habilitación de una disposición distinta a una ley emitida por el Congreso. 102. Por ende, toda vez que la presente disposición alegada por la Municipalidad para sustentar la realización de la actividad empresarial de prestación del servicio de terminal terrestre (artículo 3.75 del Decreto Supremo 017-2009- MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte) está contenida en un reglamento y no en una ley aprobada por el Congreso, se estima que dicha disposición no puede habilitar a la Municipalidad a realizar la actividad empresarial de terminal terrestre de alcance nacional e interprovincial que efectúa la Municipalidad.

103. A mayor abundamiento, esta Sala considera que el artículo 3.75 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte debe ser interpretado conforme a lo dispuesto en los artículos 79 y 81 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. En tal sentido, al señalarse en el reglamento que la definición de terminal terrestre incluye infraestructura de titularidad pública, ello únicamente podría implicar que las municipalidades pueden promover la inversión y explotación privada en dicho bien, salvo en el caso de los terminales terrestres multidistritales, los cuales sí pueden ser ejecutados (operados) de manera directa por las entidades.

104. Por lo expuesto, se considera que no existe norma alguna de rango legal que autorice a la Municipalidad y a Terrapuerto Libertadores a llevar a cabo la actividad empresarial de prestación del servicio de terminal terrestre de alcance nacional e interprovincial.

105. En consecuencia, este colegiado concluye que ha quedado acreditado que la Municipalidad y Terrapuerto Libertadores ha transgredido el artículo 60 de la Constitución y, por ende, ha incurrido en la infracción tipificada en el artículo 14.3 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

De lo expuesto por el Indecopi, se puede concluir que solo las municipalidades provinciales pueden promover la construcción de terrapuertos, pero solo de alcance interdistrital, ya que, si quisiera promover la construcción de terrapuertos interprovinciales, deberían obtener previamente una ley expresa emitida por el Congreso de la República que los autorice para ello, ya que la actividad empresarial del Estado es subsidiaria, ello conforme a lo normado en el artículo 60 de nuestra Constitución.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, se concluye que la Municipalidad no tenía competencia legal para promover la construcción de terrapuertos conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades, a pesar de ello adquirió un terreno para tal fin, sin coordinar siquiera con la Municipalidad Provincial de Lambayeque, quien al menos, de tratarse de un terrapuerto interdistrital, sí hubiese podido, de ser el caso, avalar y promover la construcción de tal proyecto.

Estudio de preinversión para la construcción de terrapuerto en la ciudad de Motupe, el cual fue elaborado tomando como referencia el terreno de la señora Matsuoka Yanagui

A pesar de que la Municipalidad no tenía legalmente competencia para promover la construcción de un terrapuerto, ya que dicha competencia es específica y exclusiva de las municipalidades provinciales (solo para promover la construcción de terrapuertos interdistritales), se puede verificar que la Municipalidad promovió la contratación de un profesional para la elaboración de un estudio de preinversión para la construcción de un terrapuerto en la ciudad de Motupe. La información respecto a tal estudio fue remitida a este OCI mediante Informe n.º 034-2020-UT-MDM, de 8 de septiembre de 2020.



Mediante Orden de Servicios n.º 7188, de 5 de agosto de 2016, se contrató al ingeniero Nilton César Vega Rimarachín para prestar el servicio de elaboración de "Estudio de Preinversión", labor por la cual se le canceló, en principio, el importe de S/ 8 000,00 con comprobantes de pago n.º 6065 y n.º 6066, de fecha 12 de agosto de 2016, por los importes de S/ 7 360,00 y S/ 640,00 (impuesto a la renta), respectivamente.

El 23 de septiembre de 2016, previa a la adquisición del Terreno, la Municipalidad celebró un "contrato por servicios profesionales para la elaboración de estudio de preinversión – Perfil Técnico" con el ingeniero Nilton César Vega Rimarachín. Dicho contrato se celebró en virtud de que la Oficina de Subgerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Rural, mediante Informe n.º 856-2016-SIDUR/MDM/RAGR, de 23 de agosto de 2016, solicitó la contratación de un profesional para la elaboración de estudios de preinversión – perfil técnico del proyecto "CREACIÓN DE TERRAPUERTO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE MOTUPE, DISTRITO DE MOTUPE-LAMBAYEQUE". Por el referido servicio se canceló la suma de S/ 30 000,00 (treinta mil y 00/100 soles).

En el estudio de preinversión a nivel de perfil del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), denominado "Creación del servicio de embarque y desembarque terrestre en el distrito de Motupe, provincia de Lambayeque – Lambayeque", emitido y suscrito por el ingeniero Nilton César Vega Rimarachín, se puede advertir que dicho estudio se realizó tomando como referencia el terreno de propiedad de la señorita Matsuoka Yanagui, sin embargo, no se precisó realmente cuál era el área de dicho terreno, que en ese entonces, de acuerdo a la información de la Sunarp, tenía un área de 42,222.00 m², y no de 38,147.12 m², como se ha señalado en el punto 2.3 (Marco de referencia) del citado estudio, que, a continuación, transcribimos:

"Actualmente; este terreno tiene un área total de 38,147.12m², la cual solo está destinado para el terminal terrestre un área de 32,494.87 m² – con perímetro de 718.88 m². Así mismo, según el plano adjunto cuenta con 03 diferentes ingresos al terreno: primer ingreso: por la panamericana norte; por el sur: con un camino carrozable que viene del distrito de Motupe; por el oeste: con un camino carrozable que conecta al caserío sapote. Actualmente; la municipalidad distrital de Motupe saneará legalmente el terreno; donde se ubicará el terminal terrestre; el mismo que no cuenta con instalaciones eléctricas ni sanitarias".

De acuerdo al estudio de preinversión, de los 38,147.12 m² solo se utilizaría para el terrapuerto un área de 32,494.87 m², con un perímetro de 718.88 m², y de esta última, de acuerdo al diseño arquitectónico del terrapuerto, solo un área de 30,940.96 m², todo ello se puede verificar en el punto 3.1.1 (área de estudio y área de influencia) del estudio de preinversión, el cual citamos seguidamente:

"Este proyecto: se localiza en el distrito de Motupe – al lado Nor Oeste – cruce al caserío El Salitral; distrito de Motupe; provincia de Lambayeque, región Lambayeque. Lambayeque. Limita Por el Norte con TERRENOS AGRICOLAS; Por el Sur con TERRENO DEL SENATI; Por el Oeste con TROCHA CARROZABLE y Por el Este con PANAMERICANA NORTE, con un área de: 32,494.87 m². A continuación se detallan las áreas que se pospondrán en el Diseño Arquitectónico".

De acuerdo al diseño arquitectónico del estudio de preinversión (cuadro de Programa Arquitectónico), se tiene que el terminal terrestre (terrapuerto) tendría un área de 30,940.96 m², de los cuales 24,145.00 m² estarían destinados para la "zona de embarque y desembarque de



pasajeros interprovinciales para ómnibus / zona de embarque y desembarque de pasajeros interprovinciales”.

Asimismo, cabe señalar que a la fecha de elaboración del estudio de preinversión, la Municipalidad aún no había adquirido el terreno contemplado para la ejecución del proyecto; y, además, el predio en cuestión no contaba con saneamiento físico legal a efectos de asegurar la sostenibilidad del PIP, por encontrarse en litigio judicial; y, por ende, se incumplió con lo señalado en la Directiva de Inversiones aplicable, la cual establecía que la Unidad Formuladora (Municipalidad) era responsable de verificar que se cuente con el saneamiento físico legal correspondiente.

X
Como se podrá advertir, del estudio de preinversión se desprende que la Municipalidad no solo pretendía promover la construcción de un terrapuerto de alcance interdistrital, sino también de alcance interprovincial, lo cual sería un imposible jurídico, ya que, en principio, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, ni siquiera puede promover la construcción de un terrapuerto interdistrital, ya que esta es una competencia específica y exclusiva de las municipalidades provinciales, y, por otro lado, el pretender promover la construcción de un terrapuerto interprovincial (tal como se precisó en la ítem de justificación del estudio de preinversión), ello escapa totalmente de sus facultades pues esto solo podría promoverlo la municipalidad provincial, solicitando al Congreso de la República una ley expresa que le autorice el promover la ejecución del proyecto, materia del presente análisis. Y siendo que en el presente caso quien pretendía construir el terrapuerto interdistrital e interprovincial era la Municipalidad, ello deviene en un imposible jurídico, y la compra del terreno para la construcción de un terrapuerto, en un perjuicio económico para el Estado.


Por otro lado, se advierte que antes de la elaboración del citado estudio de preinversión, la Municipalidad no realizó ningún estudio técnico ni legal respecto a la viabilidad de la construcción de un terrapuerto, situación que habría podido evitar que se contrate un profesional para la elaboración de un estudio de preinversión, atendiendo a que desde el punto de vista legal existía un imposible jurídico respecto a la viabilidad del proyecto. Dichas negligencias permiten inferir que la Municipalidad más que lograr satisfacer una necesidad pública a través de la construcción de un terrapuerto lo que pretendía era adquirir el terreno de la señorita Matsuoka Yanagui, a fin de beneficiar a esta con la compra de un terreno innecesario en perjuicio del Estado, pasando por alto, incluso, lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades.

La entidad, como municipalidad distrital estaría arrogándose competencias asignadas de manera exclusiva a los gobiernos provinciales; en este caso, correspondía a la Municipalidad Provincial de Lambayeque llevar a cabo las gestiones necesarias para impulsar la construcción de un Terrapuerto, en caso lo considerara necesario. En este punto cabe precisar que incluso, en el supuesto que la Municipalidad Provincial de Lambayeque hubiera pretendido construir el Terrapuerto en cuestión, necesitaba de una ley expresa emitida por el Congreso de la República. Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que solo autorizado por ley expresa el Estado (entiéndase, municipalidad) puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional⁶.

⁶ Criterio tomado de los lineamientos sobre Competencia Desleal y Publicidad Comercial de Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad intelectual – Indecopi.

A mayor abundamiento, mediante oficio n.º 00280-2021-MDM/OCI de 3 de agosto de 2021, este Órgano de Control requirió a la Municipalidad Provincial de Lambayeque que precisara si había delegado facultades a la Municipalidad Distrital de Motupe para la construcción de un Terrapuerto. En respuesta, la Municipalidad Provincial de Lambayeque manifestó a través del informe n.º 098-2021-MDM-GM que no existía en sus archivos, documento a través del cual se hubieran delegado facultades a la Municipalidad Distrital de Motupe.

Pese a que la Municipalidad Distrital de Motupe no contaba con las facultades para promover la construcción de un terminal terrestre, contrató los servicios de un ingeniero civil para realizar el estudio de Pre-inversión sobre el mismo proyecto, por **S/ 38 000,00**.

b) Criterio

➤ **Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

(...)

"ARTÍCULO 75.- EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES

Ninguna persona o autoridad puede ejercer las funciones específicas que son de competencia municipal exclusiva. Su ejercicio constituye usurpación de funciones.

Las normas municipales en las materias establecidas en la presente ley, que estén en concordancia con las normas técnicas de carácter nacional, son de cumplimiento obligatorio por los ciudadanos y las autoridades nacionales y regionales respectivas.

Sólo por ley expresa y con las mismas formalidades exigidas para la aprobación de la presente ley, se establecen regímenes especiales transitorios por los cuales otros organismos públicos pueden ejercer competencias que son exclusivas de las municipalidades. El régimen especial transitorio debe tener un plazo determinado.

Las municipalidades están obligadas a informar y realizar coordinaciones con las entidades con las que compartan competencias y funciones, antes de ejercerlas.

(...)

ARTÍCULO 81.- TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICO

Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

(...)

1.5. Promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento.

(...)"

➤ **Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01 que aprueba la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública.**

(...)

Artículo 9.- Funciones y Responsabilidades de la UF

9.2 La UF, en el ejercicio de sus funciones, es responsable de:

(...)



*f. Verificar que se cuenta con el saneamiento físico legal correspondiente o se cuenta con los arreglos institucionales respectivos para la implementación del PIP, cuando corresponda, a efectos de asegurar la sostenibilidad del PIP.
(...)"*

c) Efecto

Los hechos expuestos ocasionaron que se afecte la legalidad y correcto funcionamiento de la Administración Pública, así como perjuicio económico de S/ 38 000,00 por elaboración de estudio de pre-inversión para construcción de un terminal terrestre, sin contar con dichas facultades establecidas por ley.

IV. DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN QUE SUSTENTA LA ACCIÓN DE OFICIO POSTERIOR

El hecho con indicio de irregularidad identificado en el presente informe se sustenta en la revisión y análisis de la documentación e información obtenida por el personal auditor del Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Distrital de Motupe, la cual ha sido señalada en el rubro III del presente informe y se encuentran en el acervo documentario de la Entidad.

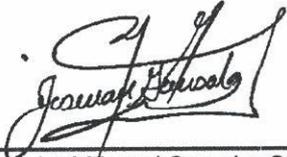
V. CONCLUSIÓN

Como resultado de la evaluación de los hechos identificados, se ha advertido indicios de irregularidad que afectarían la legalidad y correcto funcionamiento de la Administración Pública, en el servicio de estudio de pre-inversión para la "Creación de Terrapuerto municipal de la ciudad de Motupe, distrito de Motupe-Lambayeque" objeto del presente servicio de control.

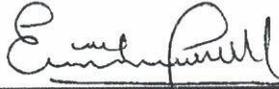
VI. RECOMENDACIONES

1. Hacer de conocimiento al titular de la Municipalidad Distrital de Motupe el hecho con indicio de irregularidad identificado como resultado del Informe de Acción de Oficio Posterior, con la finalidad de que se disponga e implemente las acciones que correspondan.
2. Hacer de conocimiento al titular de la Municipalidad Distrital de Motupe que debe comunicar al Órgano de Control Institucional, a través del plan de acción, las acciones que implemente respecto al hecho con indicio de irregularidad identificado en el presente Informe de Acción de Oficio Posterior en un plazo no mayor a diez (10) días contados a partir del día hábil siguiente de recibido el Informe.

Motupe, 29 de setiembre de 2021.



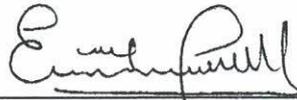
José Manuel Gonzales Salazar
Jefe de Comisión
Comisión de Control



Miguel Alexander Estrella Gil
Supervisor de Comisión
Comisión de Control

AL JEFE DEL ÓRGANO DE CONTROL INSTITUCIONAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MOTUPE

El jefe del Órgano de Control Institucional que suscribe el presente informe ha revisado su contenido y lo hace suyo, procediendo a su aprobación.



Miguel Alexander Estrella Gil
Jefe (e) del Órgano de Control Institucional
Municipalidad Distrital de Motupe

APÉNDICE n.º 1

DOCUMENTACIÓN VINCULADA A LA ACCIÓN DE OFICIO POSTERIOR

ENTIDAD ELABORÓ ESTUDIO DE PRE-INVERSIÓN A NIVEL DE PERFIL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN TERMINAL TERRESTRE, PESE A QUE NO CONTABA CON LA COMPETENCIA LEGAL PARA DICHA FINALIDAD, AFECTANDO LA LEGALIDAD Y CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ASÍ COMO PERJUICIO ECONÓMICO DE S/ 38 000,00.

K

Nº	Documento
1	Oficio n.º 00071-2021-MDM/OCI de 12 de abril de 2021
2	Acta de sesión ordinaria de Consejo Municipal n.º 03-2012 de 7 de febrero de 2012.
3	Acta de sesión ordinaria de Consejo Municipal n.º 06-2012 de 20 de marzo de 2012.
4	Acta de sesión extraordinaria de Consejo n.º 08-2017 de 24 de julio de 2017.
5	Acuerdo de Consejo Municipal n.º 07-2017-MDM de 25 de julio de 2017.
6	Informe n.º 856-2016-SIDUR/MDM/RAGR, de 23 de agosto de 2016
7	Contrato Adjudicación Directa N° 01-2017-MDM
8	Oficio n.º 00280-2021-MDM/OCI de 3 de agosto de 2021
9	Informe n.º 098-2021-MDM-GM





Órgano de Control Institucional
Municipalidad Distrital de Motupe

CARGO

OFICIO N° 00576-2021-MDM/OCI

Señor
Javier Contreras Muñoz
Alcalde
Municipalidad Distrital de Motupe
Calle Túpac Amaru n.° 531
Motupe /Lambayeque /Lambayeque

Motupe, 30 de setiembre de 2021.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MOTUPE
TRÁMITE DOCUMENTARIO

FECHA: 30/09/2021
HORA: 14:20 P.M.
REGISTRO N°: 04708
FOLIO: 066
FIRMA: *Javier Contreras Muñoz*

ASUNTO : Comunicación de Informe de Acción de Oficio Posterior N° 018-2021-2-2136-AOP.

REF. : Directiva n.° 002-2020-CG/NORM aprobada con Resolución de Contraloría N° 089-2020-CG de 5 de marzo de 2020.

Me dirijo a usted en el marco de la normativa de la referencia, que regula el servicio de control "Acción de Oficio Posterior", mediante el cual se comunica la existencia de hechos con indicio de irregularidad que afectan la captación, uso y destino de los recursos y bienes del Estado; con el fin de que se adopten las acciones inmediatas que correspondan.

Sobre el particular, como resultado de la revisión efectuada a la información proporcionada por la Municipalidad Distrital de Motupe sobre la elaboración de estudio de Pre Inversión a nivel de perfil para la construcción de un terminal terrestre, se ha tomado conocimiento de la existencia de hechos con indicio de presunta irregularidad; los cuales se detallan en el Informe de Acción de Oficio Posterior n.° 018-2021-2-2136-AOP denominado: "Elaboración de Estudio de Pre – Inversión, a Nivel de Perfil para la Creación del servicio de embarque y desembarque Terrestre en el Distrito de Motupe", el mismo que se adjunta al presente en sesenta y cinco (65) folios, para conocimiento y fines.

Es propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi consideración.

Atentamente,

Miguel Alexander Estrella Gil
Jefe de OCI (e)
Municipalidad Distrital de Motupe

C.C
Archivo