

Informe sobre las medidas de protección adoptadas con ocasión del fenómeno El Niño en la quebrada San Ildefonso en Trujillo

I. Antecedentes

Con fecha 19 de febrero de 1998 un grupo de 433 ciudadanos, identificados como "damnificados Río Seco" (Distrito de El Porvenir en la Provincia de Trujillo, Departamento de La Libertad), encabezados por los señores Máximo Alza Rosales, Oswaldo Facho Rumiche y Víctor Rebaza Benítez formularon una queja ante la Defensoría del Pueblo, contra el Proyecto Especial Chavimochic (P.E. Chavimochic) y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Los recurrentes afirmaban que se había producido un retraso negligente en el inicio de las obras de prevención contra el fenómeno El Niño en el cauce de la quebrada San Ildefonso - Sector Río Seco, que no se había respetado el estudio técnico elaborado al efecto y que la calidad de las obras realizadas había resultado deficiente.

Posteriormente, el 30 de marzo de 1998, el señor Jorge Demetrio Romero Casamayor interpuso otra queja con motivo de la ruptura de las estructuras de la conexión Mampuesto - Canal La Mochica, ocurrida el 11 de febrero del mismo año, al haber colapsado la obra ejecutada por el Consorcio Chimú (Asociación Odebretch de Brasil y Graña y Montero del Perú), por encargo del P.E. Chavimochic.

Atendiendo a lo previsto en el artículo 13º de la Ley Nº 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, que dispone la acumulación de las quejas cuyos contenidos se refieran a temas o aspectos vinculados, se inició una investigación no jurisdiccional acerca de las obras de prevención ante el fenómeno El Niño en la Quebrada San Ildefonso de Trujillo.

II . Competencia de la Defensoría del Pueblo

El artículo 162º de la Constitución Política del Estado y el artículo 9º inciso 1) de la Ley Nº 26520 disponen que corresponde a esta institución, defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal.

En tal sentido, uno de los objetivos de la supervisión defensorial es velar porque la actuación de la administración estatal sea eficiente y garantice la plena vigencia

de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

No corresponde a la Defensoría del Pueblo suplir ni interferir en las funciones que competen a otras instituciones, sino cuidar que éstas se desarrollen de manera regular, brindando protección en caso necesario a quienes ven afectados sus derechos, individual o colectivamente. Por ello, es también función de la Defensoría del Pueblo, formular las recomendaciones o medidas que resulten aconsejables a las distintas autoridades involucradas a partir de sus investigaciones de carácter no jurisdiccional, instándolas, en su caso, a actuar conforme a sus atribuciones.

Finalmente, debe destacarse que las actuaciones defensoriales se orientan además a establecer los hechos materia de investigación en una perspectiva preventiva, buscando que se dé cumplimiento al deber del Estado de adoptar las medidas necesarias para rectificar las situaciones que puedan afectar derechos ciudadanos e impedir que éstas puedan repetirse.

III . Hechos

Como consecuencia del fenómeno El Niño, el día 9 de febrero de 1998 tuvo lugar una brusca avenida de agua, lodo y otros materiales en el cauce de la quebrada San Ildefonso (Trujillo), la misma que no pudo ser retenida por los dos diques de contención que habían sido construidos, para estos efectos, en la parte alta de la quebrada.

Al día siguiente, 10 de febrero, se produjo una segunda avenida que afectó las viviendas ubicadas a lo largo del cauce de la quebrada San Ildefonso (sector Río Seco), llegando las aguas hasta el sector del Mampuesto arqueológico, donde se encuentra ubicado el cementerio del mismo nombre. Este Mampuesto arqueológico de origen pre hispánico constituye un dique artificial de tierra, de aproximadamente 650 metros de longitud y con una altura que fluctúa entre los cuatro y seis metros. Es en la depresión formada por este dique donde se fueron acumulando las aguas que discurrían por la quebrada, hasta alcanzar un volumen calculado en 430,000 metros cúbicos.

El día 11 de febrero, a horas 9.50 de la mañana, se produjo el colapso de la obra de interconexión del Mampuesto al canal La Mochica Alta. Esta obra fue prevista para servir de desfogue a las aguas embalsadas hacia el canal mencionado y fue construida en el mismo muro del Mampuesto arqueológico. El violento colapso originó la destrucción de las viviendas ubicadas en sus inmediaciones, así como la inundación de las zonas aledañas y de gran parte del Trujillo monumental, por

cuyas calles y avenidas discurrieron las aguas y restos procedentes del cementerio de Mampuesto con dirección al mar.

Como consecuencia de los hechos descritos y, de acuerdo a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en los sectores Río Seco y Mampuesto del Distrito El Porvenir han sido afectadas 1,006 viviendas y 5,916 personas damnificadas, mientras que en el distrito de Florencia de Mora fueron 42 las viviendas afectadas y 210 las personas damnificadas.

Antecedentes de la emergencia

Anteriormente, con fecha 19 de junio de 1997 - a través del Decreto Supremo N° 031-97-PCM - el gobierno había declarado en emergencia varios departamentos del país, entre ellos el de La Libertad, y había exonerado al Consejo Transitorio de Administración Regional de La Libertad (CTAR-LL) de las restricciones presupuestales contempladas en la Ley N° 26703, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado. Asimismo, se había aprobado el Decreto de Urgencia N° 088 -97, del 17 de setiembre de 1997, que autorizaba el giro de recursos para la financiación de proyectos de emergencia y asignaba al CTAR-LL, un gasto de capital ascendente a S/.1'500,000 nuevos soles.

Acciones regionales

Bajo esta normatividad de excepción, el entonces Presidente del CTAR-LL, señor Rafael Cárdenas Vanini, expidió la Resolución Presidencial Regional N° 375-97-CTAR-LL de fecha 9 de octubre de 1997, aprobando el expediente técnico "Obras de Protección en la Quebrada San Ildefonso". Inmediatamente, el 10 de octubre de 1997, se procedió a suscribir el convenio entre el CTAR-LL y el P.E. Chavimochic para la realización de obras de ingeniería, estableciéndose como plazo para la ejecución de estas obras el de 75 días calendario, sin señalar expresamente la fecha de inicio de las obras, aun cuando la vigencia del convenio se pactó a partir de la fecha de su suscripción.

IV. Legislación aplicable

1. Constitución Política del Estado, artículos 16º, 162 y 197º.
2. Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, artículos 1º y 9º inciso 1),
3. Decreto Ley N° 26162, Normas del Sistema Nacional de Control

4. Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa.
5. Ley N° 24650, Texto Único Ordenado de la Ley de Bases de la Regionalización.
6. Resolución Ministerial N° 147-94/PRES, Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Transitorio de Administración Regional - Región La Libertad.
7. Ley N° 26703, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.
8. Decreto Supremo N° 031-97-PCM, mediante el cual se declara en emergencia al Departamento de La Libertad y otros siete departamentos del país para prevenir desastres ocasionados por el fenómeno El Niño.
9. Decreto Supremo N° 052-97-PCM, a través del cual se prorroga por 120 días la vigencia del Decreto Supremo N° 031-97-PCM.
10. Resolución Suprema N° 290-97-PCM, que constituye la Comisión Nacional de Acción de Emergencia (CONAE 97-98).
11. Decreto de Urgencia N° 065-97, mediante el cual se autoriza un crédito suplementario destinado al Ministerio de la Presidencia para que sea distribuido entre los consejos transitorios de administración regional de los departamentos declarados en emergencia.
12. Decreto de Urgencia N° 088-97, que autoriza la calendarización y giro de recursos adicionales a los transferidos por el Decreto de Urgencia N° 065-97.
13. Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades.
14. Decreto Supremo N° 005-88-SGMD, Reglamento del Sistema de Defensa Civil.
15. Decreto Ley N° 17752, Ley General de Aguas.
16. Decreto Supremo N° 12-94-AG, a través de cual se declaran áreas intangibles los cauces, riberas y fajas marginales de los ríos, arroyos, lagos, lagunas y vasos de almacenamiento.

V. Actuaciones defensoriales

De conformidad con lo previsto en los artículos 9º y siguientes de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, se realizaron las siguientes actuaciones:

1. Solicitud de información .

- a) Oficio 214-98-DP/TR-OI, al Director Ejecutivo del Proyecto Especial Chavimochic, ingeniero Godofredo Rojas Vásquez .
- b) Oficio 215-98-DP/TR-OI, al Presidente del Consejo Transitorio de Administración Regional La Libertad, ingeniero Huber Vergara Díaz.
- c) Oficio 216-98-DP/TR-OI, al Director de la Oficina Regional de Defensa Civil, señor Ricardo Lazo Suji.
- d) Oficio N° 0217-98-DP/TR-OI, a la Directora del Instituto Regional de Cultura (IRC) , arqueóloga Ana María Hoyle Montalva.
- e) Oficio N° 082-98 DP/TR, se solicitó opinión técnica al Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental de La Libertad.
- f) Oficio No. 581-98-DP/TR al Instituto Nacional de Defensa Civil, Cdte. E.P. Julio Owens Geldres de la Rosa - INDECI- Región La Libertad.

2. Informes recibidos.

En cumplimiento del deber de cooperación contenido en el artículo 16º de la Ley N° 26520, las siguientes autoridades proporcionaron la información solicitada:

- a) Oficio No. 324 - 98 - CTAR - LL / PRE, del Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR-LL).
- b) Oficio No. 673 - 98 - INADE / 8301, del Proyecto Especial Chavimochic.
- c) Oficio No. 270 - 98 - LL - ORDN, de la Oficina Regional de Defensa Nacional.
- d) Oficio No. 239 - 98 - INC - LL - D, del Instituto Nacional de Cultura.
- e) Oficio No. 215 - OGD / INDECI, del Instituto Nacional de Defensa Civil.
- f) Oficio No. 176 - 98 / CIP - CDLL, del Colegio de Ingenieros del Perú. Consejo Departamental de La Libertad adjuntando el Informe elaborado por la Comisión Técnica Consultiva del CIP-CDLL.

3. Visitas de inspección

3.1. Visita del 10 de febrero de 1998:

Teniendo conocimiento, el día 10 de febrero de 1998, de la ruptura de los diques de contención ubicados aguas arriba de la quebrada San Ildefonso, de los daños en los bienes de los pobladores del sector Río Seco (El Porvenir), así como del embalse de las aguas en el Mampuesto arqueológico, con un inminente peligro de desborde sobre el sector Mampuesto (Distritos de El Porvenir y Florencia de Mora) y la ciudad de Trujillo, la Representación de la Defensoría del Pueblo en Trujillo realizó una visita de inspección en los sectores mencionados.

En esta visita se pudo verificar que el agua discurría por la quebrada de San Ildefonso y que ya había destruido las viviendas construidas en el lecho de la quebrada (sector Río Seco). Que los pobladores habían abandonado días antes sus viviendas por medidas de seguridad y que las aguas se estaban acumulando en la depresión originada por el Mampuesto arqueológico, donde está ubicado el cementerio del mismo nombre.

3.2. Visita del 12 de mayo de 1998:

En compañía de personal del P.E. Chavimochic, tuvo lugar la visita a los restos de las obras de prevención construidas en la quebrada de San Ildefonso. Luego de llevar a cabo esta actuación defensorial así como por la complejidad de la información remitida por las instituciones a las que se solicitó información sobre los hechos materia de la investigación, se consideró necesario contar con un informe técnico especializado, el mismo que se solicitó al Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Regional La Libertad.

VI. Verificación de estudios técnicos y decisiones adoptadas por el CTAR- LL y el P.E. Chavimochic.

El P.E. Chavimochic ha remitido a la Defensoría del Pueblo la documentación que contiene los estudios técnicos para la formulación del esquema de las obras de emergencia ante el fenómeno El Niño en la quebrada de San Ildefonso elaborados por encargo del CTAR-LL, y cuyos aspectos más relevantes se describen a continuación:

a) Anteproyecto de Ingeniería para "Obras de emergencia en las quebradas de El León, Río Seco y San Ildefonso" elaborado por el P.E. Chavimochic, en el mes de setiembre de 1997.

El anteproyecto realizado por el ingeniero Abel del Carpio Cuba, contratado por el P.E. Chavimochic a solicitud del CTAR-LL, contiene una minuciosa descripción de la naturaleza y características de la quebrada de San Ildefonso. En este se señala que predominancia de suelos arenosos, potentes, muy permeables, con presencia de gravas y lentes de limo. Asimismo, se señala que:

- El caudal máximo en la cuenca de esta quebrada es de aproximadamente 26,0 m³/seg. tal como lo muestra el "Cuadro de determinación de las descargas máximas instantáneas de acuerdo al Método Racional".
- En el caso particular de esta cuenca, la avenida no se presenta como caudal líquido sino a manera de huayco, con gran arrastre de material sólido, por lo que el diseño de las obras debe considerar este aspecto.
- El escurrimiento de aguas se detendría en la depresión originada por el dique artificial de Mampuesto y, una vez colmada la capacidad de éste, calculada en 430,000 metros cúbicos, el rebose de las aguas atravesaría el canal La Mochica hacia la zona antigua de la ciudad. Es por ello que se considera la construcción de un aliviadero en el Mampuesto arqueológico, conectado al canal La Mochica Alta, mediante una tubería de concreto reforzado de un metro de diámetro interior y estructura de disipación de energía, para evacuar hasta 3 m³/seg. equivalente a la capacidad del canal.

A partir de estas conclusiones técnicas de ingeniería, el anteproyecto plantea la construcción de tres diques de enrocado liviano, con piedra del lugar, con los taludes de aguas arriba y aguas abajo del enrocado protegidos con gaviones que cubrieran la coronación de los mismos.

El presupuesto preliminar que consideró la construcción de los tres diques y que incluía también el mejoramiento del camino de acceso a éstos ascendía a la suma de S/. 1'330,359,00 nuevos soles, tal como consta en el documento mencionado.

b) Expediente técnico "Obras de protección en la quebrada San Ildefonso", elaborado por el P.E. Chavimochic en el mes de octubre de 1997.

Un mes después y al no contar el CTAR-LL con recursos suficientes para ejecutar el proyecto inicial, solicitó al P.E. Chavimochic el reajuste del proyecto al presupuesto con el que contaban, el mismo que ascendía a S/. 804, 359.97 nuevos soles. Por esta razón se elaboró un nuevo expediente técnico, el cual fue aprobado mediante Resolución Presidencial Regional de fecha 9 de octubre de 1997.

En este nuevo proyecto se contempló la construcción como obras de protección en la quebrada San Ildefonso de un dique de retención y el acondicionamiento de calles en la zona urbanizada de Río Seco (El Porvenir).

Para mejor ilustración consignamos las características de estas obras, de acuerdo al contenido de este segundo proyecto:

Dique de retención:

Ubicado a una altura de 160 metros sobre el nivel del mar, con la finalidad de atenuar los caudales pico de las avenidas reteniendo el material sólido de acarreo. La longitud del dique sería de unos 100 metros con una altura máxima de 8 metros.

Acondicionamiento de calles:

Teniendo presente que el curso de la quebrada ingresa a la zona urbana de El Porvenir, exponiendo así tanto las calles como las viviendas que ocupan el cauce antiguo invadido, se determinó conducir el agua a través de las calles acondicionadas para este efecto, hasta su ingreso a la depresión Mampuesto, para la protección de viviendas e infraestructuras existentes a lo largo del recorrido.

Al día siguiente de la aprobación del proyecto se suscribió el Convenio entre la Región La Libertad - Consejo Transitorio de Administración Regional - y el P.E. Chavimochic, que, de acuerdo a lo dispuesto en su cláusula tercera, tenía como objetivo principal la "protección de las áreas urbanas que serían afectadas por el escurrimiento de las aguas provenientes de la quebrada San Ildefonso, con motivo de la llegada del fenómeno El Niño, ya que las zonas más afectadas serían El Porvenir, Cementerio Mampuesto, el flanco sur atravesando el canal La Mochica, siguiendo por la prolongación de la avenida Miraflores hacia la zona antigua de la ciudad".

El convenio entró en vigencia a partir de la fecha de su suscripción y en él se acordó la entrega del 50% del costo total de la obra, esto es, la suma de S/.402,179.985 nuevos soles. Dicha entrega se realizó el mismo día 10 de octubre de 1998. En la cláusula sexta de este convenio se pactó como plazo de ejecución de las obras 75 días.

El día 18 de diciembre de 1997, el P.E. Chavimochic, por medida de seguridad, solicitó la opinión del doctor en ingeniería Carlos Cullas Sotomayor, quien efectuó el replanteo y ampliación de las obras que debían ejecutarse de acuerdo al expediente técnico aprobado por Resolución Presidencial Regional No. 375-97-CTAR-LL, del modo siguiente:

- Al dique de retención principal (dique 1) debe adicionarse una poza de disipación y una plataforma de roca pesada aguas abajo del dique, asimismo debe adicionarse un dentellón aguas arriba.
- Se descarta la construcción del badén, planteándose en su lugar una alcantarilla.

- Se adiciona un dique (llamado dique 2) a 1 kilómetro de distancia, aguas arriba del lugar donde se construirá la alcantarilla,
- En el acondicionamiento de las calles se mejoró el diseño añadiendo una capa de 8 centímetros de afirmado.
- Este cambio en el planeamiento de la obra , conllevó mayores volúmenes de obra y la necesaria reestructuración del presupuesto analítico aprobado mediante R.P.R. No. 375-97 -CTAR-LL.

La reestructuración fue solicitada por el director ejecutivo del P.E. Chavimochic, al CTAR-LL mediante oficio No. 002-98-INADE/8301 del 6 de enero de 1998. Asimismo el ingeniero Felipe Fajardo Elejaldo, Director de Obras del P.E. Chavimochic mediante Oficio N° 006-98-INADE/8309 de 7 de enero de 1997, pone en conocimiento de la Gerencia de Operaciones del CTAR-LL la reestructuración del presupuesto analítico.

Conexión Mampuesto - Canal La Mochica (obras ambientales de la segunda etapa y obras del programa de reducción de la vulnerabilidad de los desastres naturales en el P.E. Chavimochic).

La conexión Mampuesto - Canal La Mochica, de acuerdo a la información obtenida, constituyó una obra adicional de emergencia, construida para que el Canal La Mochica sirviera para disminuir o atenuar los efectos del fenómeno El Niño. La rehabilitación del Canal La Mochica se ejecutó dentro del Programa de Obras Ambientales de la II Etapa del Proyecto Chavimochic para mejorar las condiciones ambientales en un tramo de 7 kilómetros.

La obra de conexión se proyectó construir en el Mampuesto arqueológico ya que al reactivarse la quebrada de San Ildefonso, existía el peligro que el líquido rebosara y lo colapsara, cuando el flujo de aguas atravesara la zona urbana conformada por las calles Hipólito Unanue y Riva Agüero y se orientara hacia el cementerio ubicado en ese lugar. Ello por cuanto este dique no está preparado para soportar excedentes de agua ya determinados por los estudios hidrológicos.

El 24 de julio de 1997 se suscribió el Contrato de Obra por Adjudicación Directa 02-97-INADE/8301, entre la Dirección Ejecutiva del P.E. Chavimochic y el Consorcio Chimú, para la construcción de la conexión Mampuesto - Canal La Mochica. Los trabajos se iniciaron el 25 de julio de 1997. Mediante Oficio N° 1774-97-INADE/8301, de 12 de noviembre de 1998, el representante P.E. Chavimochic comunicó a la Gerencia de Operaciones de CETAR-LL que se había aprobado la ingeniería básica de la estructura de conexión "como obra complementaria requerida para absorber el escurrimiento de las aguas de la depresión Mampuesto, una vez colmada su capacidad hacia el canal La Mochica, con la finalidad de proteger importantes sectores urbanos de la ciudad de Trujillo".

El cronograma de su ejecución fijaba como fecha de inicio de la construcción, el 1 de diciembre de 1997, debiendo culminar el 15 de febrero de 1998.

VII. Informe técnico del Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Regional La Libertad.

El Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental La Libertad ha presentado, a solicitud de la Defensoría del Pueblo, el informe elaborado por una Comisión Técnica Consultiva integrada por los ingenieros Giuseppe Pace, Manuel Roncalla, Olson Avellaneda, Rolando Pinillos, César Carreño, Moisés Gayoso y Mario Ramírez, este último, en calidad de coordinador. Las conclusiones de este informe son las siguientes:

- Los Diques N° 1 y N° 2, se hallaban inconclusos durante los sucesos del 9 de febrero de 1998 debido a que se había producido un retraso de 12 días en la ejecución de la obra. Este cálculo lo realiza la comisión considerando que se trabajó 63 días de los 75 previstos para la tarea y que la maquinaria utilizada había sido destinada durante 4 días a otras actividades, según información que se desprende del cuaderno de obra.
- La alcantarilla que sustituyó al badén en el sector Río Seco sí estuvo concluida, como también la interconexión Mampuesto - Canal La Mochica, aun cuando esta última no había sido entregada oficialmente y no se habían realizado las pruebas hidráulicas.
- Las obras no se iniciaron con la debida anticipación. Lo contrario hubiera permitido que pudieran estar terminadas y entregadas oportunamente, antes de la finalización del año 1997, evitando así situaciones de mayor gravedad derivadas del fenómeno El Niño.
- Los diques construidos no estaban en capacidad de soportar el caudal de referencia pronosticado (26 m³/seg). La falla de los mismos se produjo "por erosión que empezó en el zampeado de aguas abajo y progresó regresivamente destruyendo parte del dique". A ello contribuyó el hecho de que el caudal se concentró en una parte no concluida de la coronación del dique, generando altas velocidades que aceleraron el proceso de erosión.
- La alcantarilla no estaba diseñada para el caudal pronosticado (26m³/seg) y resulta incomprensible el cambio del badén por una alcantarilla de doble ducto.
- La interconexión Mampuesto - Canal La Mochica, que tampoco estaba diseñada para soportar el caudal pronosticado, estuvo trabajando con sobrecarga. Todo ello, unido al debilitamiento que tuvo el Mampuesto arqueológico al alojar la estructura de concreto de interconexión así como y al

haber usado tuberías de concreto de conducción no aparentes, condujo a su colapso.

VIII. Análisis

1. Desarrollo urbano y previsión de desastres naturales

A propósito de la presente investigación se ha obtenido abundante información acerca de antiguos problemas de inundaciones y avenidas de agua en la ciudad de Trujillo, toda vez que ésta se ha asentado en una región caracterizada por contar con importantes quebradas tales como las de El León, San Ildefonso y Caballo Muerto, cuyos cauces no fueron respetados durante el proceso de desarrollo urbano observado a lo largo del presente siglo.

Los recurrentes de la zona denominada Río Seco como los ubicados y de la zona del Mampuesto han ocupado, desde años atrás, viviendas construidas en terrenos que constituyen cauces, por lo que se han encontrado y se encuentran en riesgo permanente de sufrir las consecuencias de fenómenos naturales, en especial El Niño, cuya presencia está registrada desde el siglo XVII.

Considerando los antecedentes de la década del ochenta así como la información científica obtenida de la NASA, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) y el Instituto Geofísico del Perú era previsible inferir que la presencia del fenómeno El Niño causaría desastres naturales. Por ello era necesario adoptar medidas extraordinarias para la ejecución de obras de protección, acordes con las características de cada zona y orientadas a evitar, o cuando menos atenuar, las consecuencias negativas de tal fenómeno sobre la vida, la propiedad y la conservación de los bienes nacionales.

2. Normas y competencias.

En el artículo 197º de la Constitución se establece que las regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, razón por la cual les corresponde coordinar y ejecutar los planes y programas socio-económicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado conforme a ley. Asimismo, se señala que las regiones deberán apoyar a los gobiernos locales, sin sustituirlos y sin duplicar su acción o competencia.

Sin embargo, este reparto de competencias se vio trastocado con la dación de la Resolución Suprema N° 290-97-PCM, toda vez que al constituir la Comisión Nacional de Acción de Emergencia - incorporando solamente a los Presidentes de los Consejos Transitorios de Administración Regional - se generó una

confusión entre las diversas autoridades a las cuales correspondía abordar el problema.

Aunque en el mes de julio se había dado inicio a las obras de rehabilitación del canal La Mochica Alta, en previsión de los posibles estragos que pudiera ocasionar el fenómeno en la zona, sólo a partir de agosto de ese mismo año INDECI da cuenta de la conformación del Centro de Operaciones de Emergencia Regional (COER). Dicho Centro fue presidido por el Presidente del CETAR La Libertad, contando con la "participación restringida de los sectores, los cuales se fueron integrando conforme evolucionaban los acontecimientos y/o mensajes desde INDECI - Lima".

De otro lado, no resulta claro, por qué se optó por la constitución de la indicada instancia de emergencia regional la cual, aun cuando se asemejaba a la prevista en el artículo 9º del Reglamento de la Ley del Sistema de Defensa Civil, (D.S N° 005-88-SGMD) no cumplía con lo allí establecido. Tampoco se advierte que se hubiera instalado, el Comité de Defensa Civil conforme al artículo 11º del indicado Reglamento, presidido por el Alcalde Provincial, ni que se hubiere establecido un adecuado nivel de coordinación con este último.

De cualquier manera, es evidente que el diagnóstico de la situación, las decisiones adoptadas y la ejecución de las mismas se verificaron en un lapso relativamente dilatado en relación a la proximidad del fenómeno. En efecto, como se examina más adelante, el hecho de que las primeras obras (los dos diques en la parte alta de la quebrada de San Ildefonso) se contrataran recién el 10 de octubre y tuvieran su inicio 40 días después - hacia el 20 noviembre de 1997- determinó que no pudieran estar concluidas a tiempo para obtener el resultado esperado.

3. Contraloría General de la República

A la Contraloría General de la República, entidad rectora del Sistema Nacional de Control, le corresponde supervisar la correcta, útil, eficiente, económica y transparente utilización de los bienes y recursos públicos. Para ello, verifica periódicamente el resultado de la gestión pública así como el cumplimiento de las normas legales por parte de las entidades de la administración.

La verificación y supervisión de la gestión pública es realizada a través de acciones de control, auditorías y otros exámenes que dicha entidad considere pertinentes. Para ello, cuenta con la potestad de acceder en cualquier momento y sin limitaciones a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos.

El resultado de dichas auditorías gubernamentales debe ser puesto en conocimiento de las entidades y funcionarios comprometidos en dicha investigación así como del público en general, a través de informes donde se determinen las responsabilidades administrativas, civiles y/o penales en las que pudieran haber incurrido los servidores o funcionarios públicos cuyo desempeño ha sido objeto de supervisión.

4. Obras

De la información proporcionada por el CTAR-LL y el P.E. Chavimochic, podemos asumir válidamente que los técnicos encargados de la proyección de las obras de protección contra el fenómeno El Niño en la quebrada San Ildefonso, tenían identificada la magnitud del fenómeno. Tenían además, plenamente identificadas, las características geológicas e hidrológicas a partir de las cuales debían proyectarse estas obras de infraestructura.

Tanto el anteproyecto como el proyecto aprobado mediante Resolución Presidencial Regional de 9 de octubre de 1997, habían señalado cuál sería el probable comportamiento de las aguas y la problemática a resolver ante la inminencia de un daño que alcanzaría a la misma ciudad de Trujillo.

Ninguna de las instituciones involucradas en la planificación de las obras, ha presentado cual es el sustento técnico para haber reducido el número de diques a construir. En todo caso, la primera modificación queda cuestionada con el informe del especialista Carlos Cullas Sotomayor de 12 de diciembre de 1997.

Los estudios de ingeniería indicaban que, cuando la conexión del canal recibiera el volumen de 430,000.00 m³, se produciría el rebose sobre el Mampuesto. En este aspecto, no se ha sustentado cómo se esperaba obtener el desfogue mediante la conexión al canal, a través de tuberías aparentes para captar sólo hasta 3 metros cúbicos por segundo, máxime cuando el canal ya conducía en toda su capacidad el agua de la quebrada de Caballo Muerto. Tampoco se ha explicado por qué no se procedió a cerrar el ingreso de aguas en la parte alta del canal para posibilitar el desfogue que se pretendía obtener.

IX . Conclusiones

1. Lo ocurrido en la quebrada de San Ildefonso, como consecuencia del fenómeno El Niño en febrero del presente año, ha puesto de manifiesto un problema de fondo que data de mucho tiempo atrás, vinculado al desarrollo urbano de la ciudad de Trujillo. En efecto, este desarrollo no ha observado una planificación que atienda a la delimitación de las áreas inhabitables o de seguridad, como habría correspondido por los antecedentes de desastres

naturales registrados en la zona y conforme lo establecido en el artículo 64º de la Ley Orgánica de Municipalidades. A consecuencia de ello, un importante sector de la población se ha asentado en áreas que corresponden al cauce de la quebrada, exponiéndose así de manera permanente al riesgo de sufrir las consecuencias de fenómenos de esta naturaleza.

2. La legislación vigente para situaciones de emergencia natural, no contribuye a establecer un marco de competencias definidas para las instituciones estatales llamadas a actuar en salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas. Por el contrario, este marco normativo diversifica las responsabilidades entre distintas autoridades de un mismo ámbito geográfico, sin establecer con precisión a cuál de ellas corresponde conducir la planificación, la ejecución de las obras, las actividades de prevención o la atención de desastres. Tampoco se prevé el tipo de apoyo o cooperación que deben mantener en estos casos.
3. Se ha establecido que el inicio de las obras de protección realizadas en la quebrada de San Ildefonso se verificó recién en el mes de noviembre de 1997, a pesar de que el gobierno central había declarado en emergencia el Departamento de La Libertad en junio del mismo año, ante la previsible presencia del fenómeno El Niño. De esta manera, cabe afirmar que la ejecución de tales obras no resultó oportuna. En efecto, ello explica que ni la construcción de los diques ni la de la conexión Mampuesto - Canal La Mochica, estuvieran concluidas en un 100% al momento en que se produjeron las avenidas de agua durante la segunda semana de febrero de 1998.
4. La decisión de reajustar el diseño de obras atendiendo a razones de presupuesto, para limitar el gasto a S/. 804,359.97 por debajo de S/.1,330,359.34, calculado originalmente, no estuvo acompañada de un estudio que permitiera establecer los márgenes de mayor riesgo que una opción de esa naturaleza podía suponer. Esta decisión, adoptada por la Presidencia del CTAR-LL mediante Resolución Presidencial Regional N° 375-97, determinó en un primer momento, la reducción de las obras a sólo uno de los tres diques inicialmente proyectados en el estudio de ingeniería básica elaborado por el ingeniero Abel del Carpio, por encargo del P.E. Chavimochic.

Por lo tanto, el riesgo derivado de esta reducción no pudo ser calculado convenientemente. Tampoco se pudo garantizar que se alcanzaría los márgenes de protección esperados en función de la propuesta inicial, máxime cuando luego se procedió a sustituir, sin mayor explicación, el badén originalmente previsto por una alcantarilla de doble ducto, cuya utilidad o bondad técnica no fue explicitada en ningún momento.

5. El informe de la Comisión Técnica Consultiva del Colegio de Ingenieros de la Libertad, determina - como se observa también en los informes remitidos por el CTAR-LL y el P.E. Chavimochic - que los diques construidos en la parte alta de la quebrada no se hallaban concluidos al 9 de febrero, cuando tuvo lugar la primera avenida de agua y que, asimismo, tampoco se hallaban en capacidad de soportar el caudal de referencia, calculado en un aproximado de 26m³/seg.
6. El hecho de que las obras de construcción de los diques no hubieran concluido dentro de los 75 días originalmente pactados como plazo para su ejecución, se atribuye a un atraso de 12 días y a que se dispuso trasladar parte de la maquinaria a otras obras durante 4 días. No obstante ello, el retraso observado debe ser examinado también en relación a la omisión incurrida en el contrato de obras, celebrado el 10 de octubre de 1997, pues no se señaló una fecha precisa de inicio de las mismas a pesar que en la cláusula Novena se había pactado la vigencia del acuerdo desde la suscripción del convenio.
7. Conforme se desprende también del informe elaborado por la misma Comisión Técnica Consultiva del Colegio de Ingenieros de La Libertad, la Gerencia de Operaciones del CTAR-LL, no habría cumplido con su obligación de supervisar las obras finalmente ejecutadas, pues no aparece en el cuaderno de obras ninguna anotación que indique la visita de la profesional designada para llevar a cabo esta supervisión ni su expresa aceptación a la modificaciones al proyecto, verificadas atendiendo a las sugerencias del ingeniero consultor Carlos Cullas Sotomayor.
8. En el desarrollo de la presente investigación defensorial se advierten indicios razonables que permiten presumir que existió de parte de algunos funcionarios o servidores públicos un incumplimiento en sus deberes de función. En efecto, puede señalarse que el entonces Presidente del CTAR La Libertad no cumplió con celebrar el convenio con el P.E. Chavimochic oportunamente, teniendo en cuenta la presencia inminente del fenómeno El Niño. Asimismo, se advierte que el P.E. Chavimochic no inició las obras tan pronto percibió el adelanto del 50% del costo de las obras, lo que unido al atraso en el cronograma impidió que la construcción de los diques culminara antes del 9 de febrero de 1998, fecha de la primera avenida en la quebrada San Ildefonso.

En consecuencia, estimamos pertinente que el desempeño de tales funcionarios, sea objeto de un examen exhaustivo por parte de la Contraloría General de la República, para que, en su caso, se establezcan las responsabilidades que correspondan por la actuación que les cupo desde la función que desempeñaron.

9. En el análisis de la información obtenida durante la investigación defensorial, se ha podido identificar diversos aspectos que merecen un mayor esclarecimiento,

por cuanto expresan cuestiones que no han sido absueltas definitivamente y que se encuentran referidas a temas sin duda relevantes. La precisión de estos aspectos, podría orientar la labor de las instancias oficiales destinatarias del informe, y aportar así elementos sustantivos para ampliar los alcances de las actuales conclusiones, enriqueciendo las propuestas o recomendaciones que se detallan más adelante. Las cuestiones que consideramos deberán ser materia de este mayor esclarecimiento son las siguientes:

- a) Cuál fue la razón por la que la construcción de los diques en la parte alta de la quebrada de San Ildefonso se inició el 20 de noviembre de 1997, a pesar de que el contrato entre el CTAR-LL y el P.E. Cahvimochic se celebró el 10 de octubre del mismo año. Esta objetiva dilación, que habría impedido la conclusión de las obras antes del 9 de febrero de 1998 merece ser explicada, toda vez que durante el período intermedio no parece que hubiera tenido lugar ninguna actividad de naturaleza pre - operativa, como por ejemplo la instalación de campamentos o acarreo de material de construcción.
- b) Por qué si los expedientes técnicos desarrollados sobre la base del estudio hidrológico de la quebrada estimaban un aproximado en la descarga máxima instantánea de 26 m³ /segundo, no se concertaron obras de protección en proporción al caudal señalado.
- c) Cuáles fueron las razones por las que no se cortó el ingreso de agua hacia el canal La Mochica proveniente de la quebrada de Caballo Muerto inutilizando así el citado canal como vía de desfogue.
- d) Si el CETAR-LL había recibido un estudio técnico que aconsejaba realizar obras para la protección de la zona de la quebrada de San Ildefonso ascendentes a más de 1,300,000.00 nuevos soles por qué se redujo el presupuesto a sólo S/. 804,000 nuevos soles, considerando las obvias desventajas que ello supondría para el diseño original y el objetivo que se perseguía. En todo caso, sería necesario conocer si dicha entidad realizó alguna gestión especial ante el gobierno central para obtener los recursos suficientes para solventar el íntegro del valor de las obras.
- e) Por qué al modificarse el proyecto original a sugerencia del ingeniero y experto en presas Carlos Culla Sotomayor, se mantuvo el monto de S/.804,000.00 nuevos soles, si las modificaciones implicaban obras adicionales como la construcción de un segundo dique en la quebrada y la sustitución del badén por alcantarillado en la zona de Río Seco.

- f) Si alguna entidad involucrada en el presente caso ha podido establecer el caudal que efectivamente se produjo en la quebrada, el día 9 de febrero de 1998.

X. Recomendaciones

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, corresponde a esta institución:

1. **RECORDAR** a las autoridades de los gobiernos locales que, de conformidad con el inciso 2° del artículo 65° de la Ley N° 23854, Ley Orgánica de Municipalidades, les compete, formular, aprobar y supervisar los planes de desarrollo de los asentamientos humanos, en concordancia con los planes nacionales y regionales, así como los planos urbanos, con el apoyo técnico de los organismos especializados del Estado. En tal sentido, es necesario que estas entidades, en coordinación con la Dirección Regional Agraria de La Libertad, órgano sectorial competente según lo establece el artículo 52° de la Resolución Ministerial N° 147-94/PRES, Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Transitorio de Administración Regional - Región La Libertad, cumplan con delimitar las áreas inhabitables o de seguridad que por su demostrado peligro deban ser consideradas como no aptas para vivienda, y se proceda en consecuencia a la reubicación de la población que actualmente permanece en situación de riesgo por encontrarse asentada en tales áreas.
2. **SUGERIR** al Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI - que, en cumplimiento de lo previsto en el inciso c) del artículo 5° y en el artículo 7° del Decreto Ley N° 19338, Ley del Sistema de Defensa Civil, modificado por el Decreto Legislativo N° 442, asuma la dirección y conducción, en coordinación con los Concejos Distritales, Provinciales y Regionales de Defensa Civil, un plan integral de prevención contra fenómenos naturales, particularmente en relación al fenómeno El Niño, cuya recurrencia o periodicidad amerita un esfuerzo especial por mantener una política preventiva, que haga posible minimizar los riesgos de su aparición. Adicionalmente, atendiendo a lo contemplado en el inciso d) del artículo 5° de la citada ley, **SUGERIR TAMBIÉN** a esta entidad lleve a cabo programas de información y formación de una conciencia de alerta temprana ante la posible verificación de desastres naturales. Dichos programas deben estar dirigidos tanto a la población como a las propias autoridades, funcionarios y servidores públicos, orientando este esfuerzo en la perspectiva de asumir una responsabilidad compartida en el cuidado del entorno, respetando los espacios naturales tales como valles, quebradas, cauces de ríos secos, dunas, playas, etc.

3. **ADVERTIR** a las entidades del Estado que participaron en la planificación, diseño y ejecución de las obras de prevención del fenómeno El Niño en la zona del Mampuesto arqueológico que, por constituir este último un bien calificado como patrimonio cultural de la Nación, las decisiones adoptadas para edificar las estructuras de conexión al canal La Mochica debieron contar con la autorización previa del Instituto Nacional de Cultura, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 12º de la Ley N° 24047, Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación. En tal sentido, sus consideraciones deberán tenerse presente al momento de planificar, diseñar y ejecutar las obras de reconstrucción que puedan aprobarse de acuerdo con los programas que a nivel nacional se vienen desarrollando para tal efecto.
4. **RECOMENDAR** al Congreso de la República, a través de la Comisión de descentralización, evaluar la normatividad vigente sobre las competencias establecidas para las diferentes entidades estatales a las que corresponde asumir roles activos en casos de desastres naturales, particularmente al interior del país. En tal sentido, parece necesario delimitar con mayor precisión tales roles a fin de contribuir a una mayor agilidad en el proceso de toma de decisiones y un adecuado nivel de coordinación, reconociendo la función de conducción que cabría fortalecer en favor de los alcaldes provinciales y distritales.
5. **RECOMENDAR:** al Ministro de la Presidencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 2º y 3º inciso j) del Decreto Ley N° 25556, Ley Orgánica del Ministerio de la Presidencia, en el artículo 14º de la Ley N° 26922, Ley Marco de Descentralización, y en el artículo 24º de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, abrir proceso administrativo a los funcionarios que participaron en la fase previa así como en la celebración y ejecución del contrato de obras con el Proyecto Especial Chavimochic, a fin de establecer su posible responsabilidad con relación a:
 - a) El atraso en la definición de las medidas de prevención a adoptar y en la celebración del contrato para la ejecución de obras, así como por la ostensible reducción de las mismas - en relación con las recomendadas originalmente en el estudio de ingeniería básica - sin contar con elementos de juicio razonables que sustentaran tal decisión.
 - b) Haber omitido señalar con precisión la fecha de inicio de la ejecución de las obras a cargo del Proyecto Especial Chavimochic.
 - c) No haber cumplido con la debida supervisión de la ejecución de las obras, particularmente en lo relativo al cronograma de las mismas. En efecto, el atraso, de cuando menos 12 días, resultó determinante en el hecho de que los

diques construidos se hallaran inconclusos al momento de producirse la primera avenida de aguas el 9 de febrero de 1998.

6. **RECOMENDAR** al Jefe del Instituto Nacional de Desarrollo -INADE- de acuerdo a lo previsto en el artículo 7º del Decreto Legislativo N° 599, Ley de Organización y Funciones del INADE, abrir proceso administrativo a los funcionarios del Proyecto Especial Chavimochic que participaron en las obras de prevención emprendidas en la quebrada de San Ildefonso, a fin de determinar las responsabilidades que correspondan por la dilación en la construcción de los dos diques en la parte alta de la quebrada, al haber excedido los 75 días pactados de acuerdo al cronograma aprobado al efecto. Adicionalmente, por haber iniciado las obras con fecha 20 de noviembre no obstante haber recibido el adelanto correspondiente al día siguiente de la suscripción del contrato con el CTAR-LL.
7. **PONER EN CONOCIMIENTO** de la Contraloría General de la República el presente informe en atención a lo previsto en la parte final del artículo 26º de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo e **INSTAR** a esta misma institución a fin de que, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 19º del Decreto Ley N° 26162, Ley del Sistema Nacional de Control, proceda a efectuar una auditoría gubernamental sobre los hechos materia de la investigación desarrollada, orientada a determinar si los bienes y recursos públicos asignados al CTAR-LL, fueron utilizados en forma eficiente para brindar protección a las áreas urbanas que serían afectadas por el fenómeno El Niño en la ciudad de Trujillo, verificando si la actuación de los servidores y funcionarios públicos se ajustó a los deberes que resultan exigibles en situaciones de esta naturaleza.
8. **ENCARGAR** a la Oficina de la Representación de la Defensoría del Pueblo en Trujillo realizar las acciones necesarias a fin de promover se atienda a la brevedad la situación de las personas damnificadas como consecuencia de los hechos materia de la presente investigación. Ello debe comprender tanto su reubicación como un plan de asistencia integral en el que participen instituciones públicas y privadas convocadas al efecto.

XI. Destinatarios del informe

1. Ministro de la Presidencia
2. Contralor General de la República
3. Presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República
4. Alcalde Provincial de Trujillo
5. Jefe del Instituto Nacional de Cultura
6. Jefe del Instituto Nacional de Desarrollo

7. Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil
8. Alcalde Distrital de El Porvenir
9. Presidente del Consejo Transitorio de Administración Regional de La Libertad
10. Director del Proyecto Especial Chavimochic
11. Máximo Alza Rosales
12. Oswaldo Facho Rumiche
13. Víctor Rebaza Benítez
14. Jorge Demetrio Romero Casamayor
15. Decano del Colegio de Ingenieros de Perú - Consejo Departamental de La Libertad

Trujillo, agosto de 1998

INDICE

I. Antecedentes.....	1
II. Competencia de la Defensoría del Pueblo.....	1
III. Hechos.....	2
IV. Legislación aplicable.....	3
V. Actuaciones defensoriales.....	5
VI. Verificación de estudios técnicos y decisiones adoptadas por el CTAR- LL y el P.E. Chavimochic.....	6
VII. Informe técnico del Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Regional La Libertad.....	10
VIII. Análisis.....	11
IX. Conclusiones.....	13
X. Recomendaciones.....	17