

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Derecho Medio Ambiental



**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS
PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA ELABORADOS PARA LA
DESCONTAMINACIÓN DEL RIO CHILI, EN EL MARCO DEL SNIP,
PROVINCIA DE AREQUIPA, 2016**

Tesis presentada por el Bachiller:

Romero Anguerry, Juan José

Para optar el Grado Académico de:

Maestro en Derecho Medio Ambiental

Asesor:

Dr. Bocardo Delgado, Edwin Fredy

AREQUIPA – PERÚ

2018

DICTAMEN BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 10 de enero del 2018

Sr. Doctor

Hugo Tejada Pradell

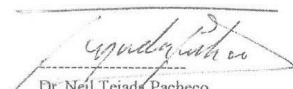
Director de la Escuela de Postgrado de la UCSM

Presente.-

Por medio de la presente lo saludo cordialmente y a la vez hago de su conocimiento que el maestría **ROMERO ANGUERRY, Juan José** ha presentado su Borrador de Tesis denominado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA ELABORADOS PARA LA DESCONTAMINACIÓN DEL RIO CHILI EN EL MARCO DEL SNIP, PROVINCIA DE AREQUIPA, 2016", (Expediente N° 20170000056717), luego de levantar las observaciones efectuadas y de la nueva revisión del mismo, doy por Aprobado dicho Borrador y considero puede pasar a la etapa de sustentación del mismo, salvo mejor opinión.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterar los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



Dr. Neil Tejada Pacheco
Docente Dictaminador



DICTAMEN BORRADOR DE TESIS

Arequipa, 21 de diciembre del 2017

Sr. Dr.

HUGO TEJADA PRADELL

Director de la Escuela de Postgrado de la UCSM

Presente.-

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo y a su vez poner en conocimiento que el maestrista JUAN JOSÉ ROMERO ANGUERRY ha presentado su borrador de tesis titulado **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA ELABORADOS PARA LA DESCONTAMINACIÓN DEL RIO CHILI, EN EL MARCO DEL SNIP, PROVINCIA DE AREQUIPA, 2016** el cual soy de la opinión debe pasar a exposición.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterar los sentimientos de mi mayor consideración.

Atentamente,



Dr. Edwin Bocardo Delgado

DICTAMEN DE BORRADOR DE TESIS

SR. DR.

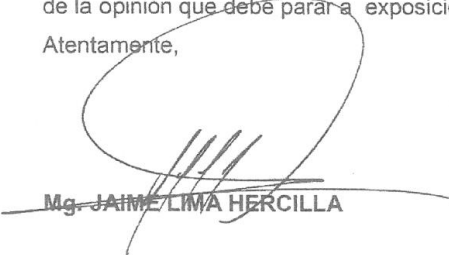
HUGO TEJADA PRADELL

Director de la Escuela de Postgrado de la UCSM

Presente.-

Tengo el agrado de dirigirme a Ud., para saludarlo y a su vez poner en conocimiento que el maestrista JUAN JOSE ROMERO ANGUERRY ha presentado su borrador de tesis titulado ANALISIS JURIDICO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PUBLICA ELABORADOS PARA LA DESCONTAMINACIÓN DEL RIO CHILI EN EL MARCO DEL SNIP, PROVINCIA DE AREQUIPA 2016, el cual somos de la opinión que debe pasar a exposición.

Atentamente,



Mg. JAIME LIMA HERCILLA



A Dios.

A mi mamita linda, Hilda Anguerry Valdivia,

a quien todo debo yo...

Estarás sempiternamente en mi corazón y ser, nunca dejaré de amarte.

Todo lo mejor que haga será por ti.

Que Dios te bendiga por siempre.

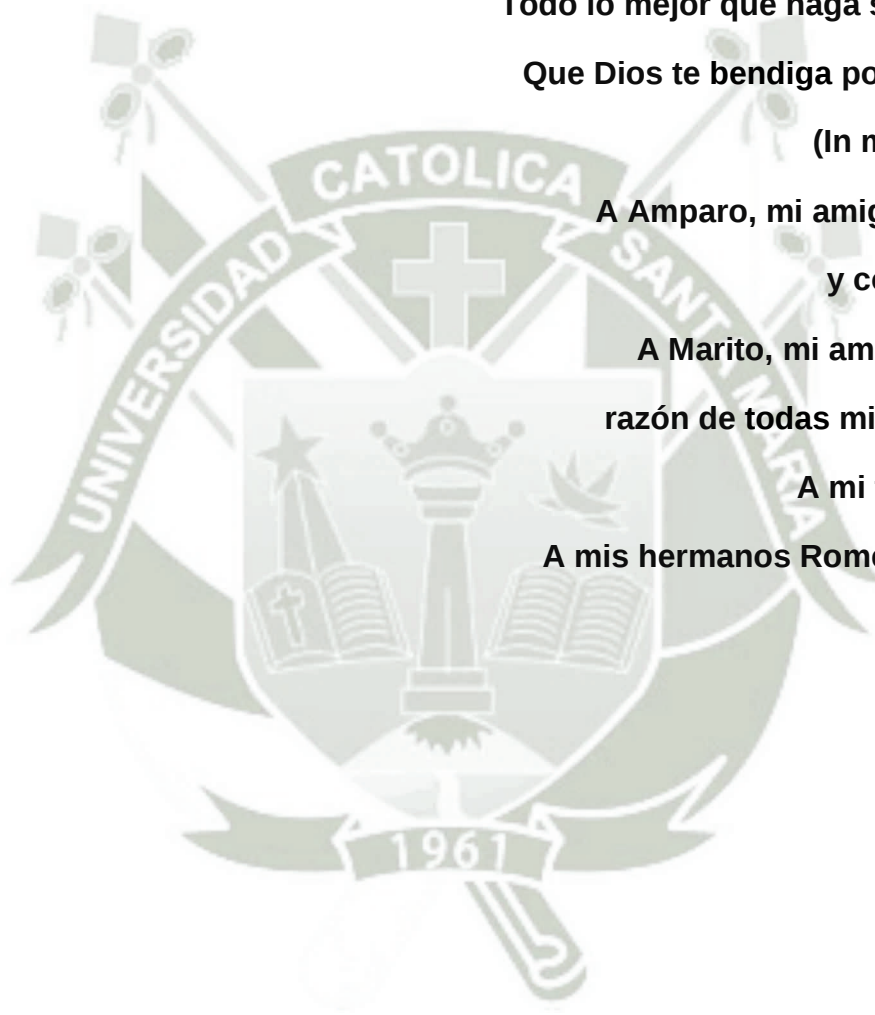
(In memoriam)

**A Amparo, mi amiga, esposa
y compañera.**

**A Marito, mi amado hijo, y
razón de todas mis razones.**

A mi tía Lola; y,

A mis hermanos Romel y Carlos



El agua es el elemento más importante de nuestro planeta, el que ha permitido la aparición, y sobre todo el mantenimiento de la vida.

Ramón Martín Mateo



ÍNDICE GENERAL

**RESUMEN
ABSTRACT
INTRODUCCIÓN**

Capítulo Único	01
I. Sub capítulo I	
Proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili elaborados en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)	01
II. Sub capítulo II	
Nivel de cumplimiento, desarrollo y/o ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)	07
III. Sub capítulo III	
Resultados que los proyectos de inversión pública en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) han tenido sobre el grado de descontaminación del Río Chili	17
IV. Sub capítulo IV	
Análisis y explicación de los alcances jurídicos del nivel cumplimiento de los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili elaborados en el marco del SNIP	28
1. Planteamiento de la problemática de la contaminación del río Chili y sus implicancias para el Derecho	28
2. Derecho Constitucional Ambiental	41
2.1. La degradación del recurso agua por causa de la contaminación a los ríos y de las deficiencias de los proyectos de inversión pública para su descontaminación. En particular, el caso del río Chili	46
2.2. La afectación al Derecho fundamental al Agua por la contaminación de los ríos y por las deficiencias en la ejecución de los proyectos de inversión pública para su descontaminación. La necesidad de una revisión y replanteamiento: El derecho fundamental al agua y al saneamiento. El caso del río Chili	53

2.3. Esclarecimiento de las competencias públicas para la solución y atención a los problemas derivados de la contaminación de los ríos y del diseño y ejecución de los proyectos de inversión pública para su descontaminación	69
3. Derecho Ambiental	81
3.1. Análisis del nivel de cumplimiento en el marco de la Ley General del Ambiente	81
3.2. Análisis del nivel de cumplimiento en el marco de la Ley de los Recursos Hídricos	97
3.3. Análisis del nivel de cumplimiento en el marco de la Ley de los Servicios de Saneamiento	104
4. Derecho del Gasto Público	111
4.1. Análisis del nivel de cumplimiento en el marco del Derecho Presupuestario	111
4.2. Análisis del nivel de cumplimiento en el marco del Derecho de Inversión Pública	117
Conclusiones	134
Recomendaciones y Propuestas	136
Bibliografía	140
Anexos	145
Anexo 1: Proyecto de Tesis	146

Resumen

Uno de los principales medios con que cuenta el Estado para solucionar la contaminación de los ríos, son los proyectos de inversión pública diseñados para este fin. De su ejecución y puesta en operatividad dependerá el alcanzar tal propósito. Una de las formas de poder determinar si estos proyectos están alcanzando su cometido y con ello constatar el cumplimiento a los deberes y funciones estatales, es verificar su nivel de ejecución presupuestaria. Ello a fin de solucionar uno de los problemas ambientales de mayor trascendencia en la provincia de Arequipa: La contaminación del río Chili. La presente investigación trata del análisis jurídico de dicho nivel, para ello cual es necesario estudiar, identificar y determinar los requisitos, condiciones y obligaciones que el marco de juridicidad (en particular el Derecho Constitucional, Ambiental y del Gasto Público) establece para estos proyectos deben necesariamente cumplir. Este es, entonces, el objetivo central de la presente investigación y a ello se dedica las siguientes páginas.

Palabras clave

Ejecución presupuestaria, descontaminación de los ríos, proyecto de inversión pública y nivel de cumplimiento.

Abstrac

One of the principle means available to the State to solve the pollution of rivers, are public investment projects designed for this purpose. The achievement of this purpose will depend on its execution and operationalization. One of the ways to be able to determine if these projects are achieving their purpose and thereby verify compliance with the duties and functions of the state, is to verify their level of budget execution. This in order to solve one of the most important environmental problems in the province of Arequipa: Pollution of the Chili River. The present investigation deals with the legal analysis of this level, for which it is necessary to study, identify and determine the requirements, conditions and obligations that the legal framework (in particular Constitutional, Environmental and Public Expenditure Law) establishes for these projects should necessarily meet. This is, then, the central objective of the present investigation and to this the following pages are dedicated.

Keywords:

Budget execution, decontamination of rivers, public investment project and compliance level.

INTRODUCCIÓN

El presente informe, contiene el desarrollo del proyecto de investigación del Análisis jurídico - presupuestario de los proyectos de inversión pública sobre la descontaminación del río Chili, en el marco del SNIP, teniendo como ámbito espacial la provincia de Arequipa y, como ámbito temporal el año 2016.

La investigación desarrollada con tal propósito se ha dividido en cuatro capítulos. El primero destinado a identificar los proyectos de inversión pública elaborados para la descontaminación del Río Chili en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En el segundo capítulo se buscó determinar cuál fue el nivel de cumplimiento, desarrollo y/o ejecución presupuestaria de dichos proyectos.

En el tercer capítulo del informe final, se han expresado los resultados que los proyectos de inversión pública han alcanzado sobre el grado de descontaminación del Río Chili

Por último, se ha desarrollado un análisis sobre los alcances jurídicos del nivel cumplimiento de los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili en el marco del SNIP. Es en este capítulo donde se han expresado los requisitos y obligaciones jurídicas que dichos proyectos deben cumplir y alcanzar para lograr el referido objetivo, analizando si lo han hecho o no.

El informe termina con una síntesis de las conclusiones alcanzadas y las recomendaciones que se plantean como consecuencia de la investigación desarrollada.

Este trabajo ha sido arduo y un tanto complejo, pero ha permitido conocer uno de los componentes más importantes del Derecho Ambiental, el vinculado a los

recursos hídricos. Si bien falta desarrollar más ampliamente este estudio, la presente investigación sirve de punto de partida a este apasionante tema, considerando la poca importancia jurídica que tiene en el Perú este tema, y nuclearmente el de los ríos. Pese a ello, se ha desarrollado importantes pasos en el conocimiento de esta materia, intentando la presente, ser uno de ellos.

Los agradecimientos son muchos. Para iniciar, desarrollar y culminar esta investigación que ha demandado varias horas, días y meses, con sacrificios personales y de mi familia. Principalmente agradezco a Dios, por hacer posible este trabajo, a mi familia, dentro de ellos a un ser vital en mi vida: Hilda Lidia Nolberta Anguerry Valdivia, mi mamá, que partió, pero me dejó una lección de vida, un amor eterno, una impronta profunda y, tantas cosas maravillosas que nunca le terminaré de agradecer. Agradezco los aportes de mis profesores de la maestría, esencialmente de los doctores: Edwin Bocardo, Jaime Lima y Neil Tejada, así como de una serie de colegas y amigos que contribuyeron con este trabajo. Asimismo, las enseñanzas de muchos autores nacionales y extranjeros que exponen la complejidad del tema del agua desde la perspectiva jurídica. Considerando la literatura existente, casi todo se ha dicho. Por ello, la presente investigación expresa la síntesis de estos estudios; se formulan propuestas y conclusiones a partir de las ricas ideas de maestros y estudiosos y, acaso puntuales contribuciones. A todos, muchas gracias. Un apartado particular para agradecer a mí toda mi familia, a Amparo, vital, hermosa y luchadora; y, a Marito, mi hijito... “tú, que todo cambiaste y, me regalaste un mundo maravilloso que no sabía que existía, ahora ilusión y razón de todo”.

Capítulo único Resultados

I. Sub capítulo I

Proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili elaborados en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Dado que la presente investigación trata de los proyectos de inversión pública elaborados para la descontaminación del Río Chili desarrollados en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), es importante antes de dar cuenta de los mismos, comenzar con una aproximación a determinados aspectos vinculados en general a los proyectos de inversión pública, los que se irán desarrollando a lo largo de la presente investigación, en la medida que resulte necesario para dar cuenta de los ítems a desarrollar. Hecho esto, se pasará a exponer las herramientas que se han utilizado, o mejor, a partir de las cuales se ha efectuado la búsqueda y análisis de los proyectos. Una vez hecho ello, se expondrán los resultados de la búsqueda, identificando, asimismo, los proyectos identificados.

Entrando al primer de los cometidos manifestados, es del caso indicar que para mejorar los niveles de satisfacción de necesidades de la población y, de mucha de la problemática social existente, como los problemas de contaminación ambiental; en muchos casos es necesario desarrollar proyectos de inversión pública, los que se efectuaban a través de un sistema administrativo que se denominó: Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), en cuyo marco se elaboraban los denominados proyectos de inversión. Es en el ámbito de este sistema que se desarrollará la presente investigación, advirtiendo que el mismo ha

sido derogado y sustituido por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, el cual, como se verá más adelante, conserva los aspectos medulares del SNIP.

Es a través de estos proyectos de inversión pública que se canalizan y se utilizan una gran parte de los recursos y fondos públicos, en particular los que se encuentran dentro de la clasificación de “gastos de capital”, conforme a lo establecido en el artículo 16¹ de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

Conforme al inciso 2.1 del artículo 2 del Reglamento del SNIP, se entiende por proyecto de inversión pública (PIP) a toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos.

Resulta también importante señalar, que los PIPs sobre la descontaminación del río Chili, se relacionan –aunque no exclusivamente, como se verá más adelante- a una familia, la de proyectos de saneamiento. Dichos proyectos, además de cumplir las normas del SNIP, deben observar además las normas generales aplicables a todo tipo de proyectos, como las establecidas en el Reglamento Nacional de Construcciones, para el caso de los componentes de infraestructura, la normatividad constitucional, ambiental, en particular la del derecho de los recursos hídricos, las normas específicas sobre saneamiento

¹ Artículo 16.- Gastos del Sector Público

Los gastos del Estado están agrupados en Gastos Corrientes, Gastos de Capital y Servicio de la Deuda, que se desagregan conforme a los clasificadores correspondientes.

a. Gasto corriente, son los gastos destinados al mantenimiento u operación de los servicios que presta el Estado.

b. Gasto de capital, son los gastos destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del Patrimonio del Estado.

c. Servicio de la deuda, son los gastos destinados al cumplimiento de las obligaciones originadas por la deuda pública, sea interna o externa.

instituida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la normatividad presupuestaria.

Esta normatividad y, los criterios técnicos de ingeniería aplicables a este tipo de proyectos configuran la denominación que en cada caso recibe o se da cada proyecto, en la que se sintetiza el grado de intervención y las necesidades o problemática a solucionar o abordar con la ejecución del mismo. Por ello, los proyectos desarrollados pueden tener distinta o diversa denominación, según como hayan sido desarrollados.

Además, los PIPs, deben tener una vocación de integralidad, es decir, de constituir una solución integral a los problemas presentados y que requieren precisamente de la ejecución de tales proyectos como una alternativa de solución –aspecto que será abordado al analizar el nivel de cumplimiento jurídico en relación al SNIP-; sin embargo, muchas veces se verá que los proyectos elaborados se enfocan en aspectos o problemas puntuales, sin considerar una solución integral. La relación de proyectos que enseguida se ofrecerá, da una referencia de estas consideraciones.

Siendo, esta una investigación jurídica, resulta pertinente exponer el marco legal general que regula el referido Sistema Nacional de Inversión Pública; el mismo, está compuesto por las siguientes normas:

- Ley N° 27293, Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Decreto Supremo N° 102-2007-EF que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública; y,

- Directiva N° 001-2011-EF/68.01, Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública².

Estos dispositivos, establecen las normas, pautas y procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y cierre de los PIPs y, que es necesario conocer y observar a fin de verificar el correcto planteamiento de los mismos, a fin de verificar los niveles de incumplimiento desde la arista jurídica, conforme se hará en el último capítulo de la presente investigación.

Ahora bien, en orden a establecer la herramienta o mecanismo de identificación de los PIPs materia de investigación, las normas enunciadas han abordado el tema, estableciendo un importante y básico mecanismo de gran utilidad, no sólo para la presente, sino para el trabajo que se llevaba a cabo dentro en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública y, ahora en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Dichas normas, en particular, la Directiva General, han establecido que todos los PIPs que se elaboren se registrarán en un aplicativo informático que sirve o funge a manera de un registro oficial de proyectos, cuyo soporte es mantenido por la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. A fin de contar con un registro actualizado y útil, se ha establecido la obligación de todas las Unidades de Formulación y de las Oficinas de Programación de Inversiones, de mantener actualizada la información registrada en el Banco de Proyectos.

Finalmente, en el Banco de Proyectos se registran los PIPs, su denominación o título, su código de identificación, las etapas correspondientes a su ciclo de inversión, finalidad, alternativa de solución al problema planteado, dimensionamiento general del proyecto, monto de inversión, se identifica que entidad pública ha elaborado el proyecto, las zonas o áreas que comprenderá y el periodo en que ha sido formulado, elaborado y evaluado, pudiendo haber sido

² Aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/6 8.01.

observado y, en su caso, aprobado, entre otras, además de distintas cuestiones incidentales establecidas en la Directiva General. Dentro de los criterios de registro, se encuentra el asignar a cada proyecto un Código, denominado “Código SNIP”, que sirve de importante elemento de búsqueda e identificación de los mismos. Todos estos criterios y aspectos resultan importantes para los fines de la presente investigación. Asimismo, permite efectuar por cada entidad el seguimiento de la ejecución presupuestal de cada proyecto. En el listado que se ofrece se hace referencia, entonces, a las entidades que han elaborado los proyectos en cuestión y las entidades ejecutoras de los mismos, las que, como se verá, resultan ser las mismas en cada caso.

Por tanto, dadas las características y refrendo oficial del Banco de Proyectos, el mismo ha constituido el instrumento que se ha seguido y, ha servido de base y referencia para la búsqueda de los PIPs que sobre la descontaminación del río Chili se han elaborado en el periodo comprendido entre los ejercicios 2007 al 2011, de los que trata la presente investigación.

En el listado a presentar, se considera su denominación, el código SNIP que se les ha asignado, la etapa del ciclo del proyecto en que se encuentra cada proyecto, esto es su estado, lo que importa a la investigación, pues, según la fase se identifica también el nivel de ejecución presupuestaria del proyecto, lo que en definitiva significa el nivel de avance y con ello de solución al problema que se intenta conjurar con el PIP. En este punto, es necesario aclarar que los proyectos, si bien han podido ser elaborados, estos se sujetan a una evaluación y calificación por parte de la Unidad Formuladora y la Oficina de Programación de Inversiones de la entidad de que se trate en la fase de preinversión. Dichas oficinas, pueden haber observado el proyecto o haberlo aprobado o declarado viable. Se identifica entonces, además de su estado, el nivel de calificación de cada proyecto, al ser también referencial y útil para los propósitos del presente trabajo.

Por último, y de capital importancia para la presente, es el monto de la inversión considerada. Ciertamente los proyectos consideran un monto de inversión que significa el costo total de la ejecución del proyecto.

Todos estos datos, son necesarios y la búsqueda de los proyectos a considerado los mismos. En general, los PIPs se encuentran contenidos y registrados en el denominado Formato SNIP ³, el cual aparece visualizado al efectuar la búsqueda del proyecto por su denominación o por el Código SNIP. Para mayores o ulteriores precisiones, es necesario revisar directamente el proyecto de que se trate.

La búsqueda en el Banco de Proyectos, de los PIPs elaborados para la descontaminación del río Chili, se han encontrado y ubicado distintos proyectos relacionados con los aspectos esenciales o particulares a que están referidos este tipo de proyectos. A continuación se presentan en un cuadro los proyectos encontrados, en el que también se consideran los criterios antes expuestos:

Cuadro 1
PROYECTOS IDENTIFICADOS PARA LA DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO
CHILI EN EL MARCO DEL SNIP

	NOMBRE DEL PROYECTO	CÓDIGO SNIP	MONTO DE INVERSIÓN
1	Programa de Contingencia para Descontaminar el Río Chili	67879	S/ 4 356 718,00
2	Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Emisores y Tratamiento de Aguas Residuales de Arequipa Metropolitana	93988	S/ 943 804 951,00
3	Ampliación y Renovación del Emisor Existente del Sector de La Av. La Marina- Cercado, Departamento de Arequipa	117427	S/ 829 895,00

³ Cuyo formato ha sido aprobado por la Directiva N° 001-2011-EF/68.01.

4	Mejoramiento de Tramos Críticos del Sistema de Colectores de Arequipa Metropolitana	145028	S/ 3 675 017,00 Viable S/ 7 081 870,00 Monto reformulado
5	Construcción del Emisor y Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales del Sector Denominado Cono Norte de Arequipa Metropolitana	167951	S/ 70 582 033,00
6	Construcción de la Planta de Tratamiento Compacta de Aguas Residuales Domesticas para el Cono Sur , Distrito de Socabaya - Arequipa - Arequipa	186595	S/ 31 836 382,00
7	Ampliación de Colectores de Aguas Residuales Paralelos a la Ribera del Río Chili, Arequipa Metropolitana, Provincia, Departamento y Región Arequipa.	320471 - 2300055	S/ 326 988,00
8	Construcción e Implementación del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales para el Riego Agrícola en la Zona de Congata Distrito de Uchumayo, Provincia de Arequipa – Arequipa	43066	S/ 609 327,00
			S/ 1,058,933,912.00

Fuente: Elaboración propia

Los proyectos antes enunciados, como se vuelve a insistir, corresponden a la búsqueda efectuada en los registros del Banco de Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas, en base a lo dispuesto en la normatividad antes glosada; los mismos que constituyen todo el universo de proyectos registrados con la finalidad u objetivo de descontar el río Chili hasta la fecha.

II. Sub capítulo II

Nivel de cumplimiento, desarrollo y/o ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Para poder alcanzar las finalidades propias de cada entidad, es necesario contar con recursos económicos suficientes. Los mismos son asignados o

proviene de recursos propios y son estructurados a través del Presupuesto. El presupuesto, en particular el público, viene a ser, una herramienta de política y gestión pública, mediante el cual se asignan recursos y se determinan gastos que permitan cumplir al Estado aquellas funciones y finalidades, y cubrir los objetivos trazados en los planes de política económica y social, de mediano y largo plazo⁴.

Dentro del universo de las finalidades públicas, se pueden efectuar clasificaciones según las distintas materias que se abordan. De entre ellas, algunas entidades desarrollan actividades vinculadas a los servicios de saneamiento, salud y medio ambiente. En general, prácticamente los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local, comparten dentro del marco de sus competencias las funciones en los temas enunciados, las que son asumidas por las distintas entidades que conforman cada nivel de gobierno. En relación a los niveles de gobierno, sus competencias básicamente –pero no exclusivamente– están comprendidas y desarrolladas en la propia Constitución Política, en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Municipalidades. En relación a cada entidad u organización, además ha de tener en consideración la norma de su creación, constitución y/o funcionamiento.

Para los fines que estos tres niveles de gobierno deben alcanzar, se les asigna a cada una de las entidades que integran cada nivel, recursos públicos conforme a los diversos ingresos con que cuenta el Estado y los propios que cuenta cada entidad.

Ahora bien, teniendo en consideración que las actividades enunciadas de saneamiento, salud y medio ambiente tienen una significación especial para la provincia de Arequipa, en particular respecto al más importante recurso hídrico de la ciudad, el río Chili; su descontaminación constituye entonces una de las

⁴ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

finalidades más importantes a alcanzarse en la provincia -lo que ciertamente puede ser replicable a muchas ciudades, provincias, regiones y cuencas en el Perú-.

Pues bien, para alcanzar esta importante finalidad es necesario destinar y utilizar los recursos públicos con los que se cuenta. La concreción de las acciones o etapas para alcanzar esta finalidad demandarán, en muchos casos, de la necesidad de utilizar estos recursos. De manera que, el nivel de gasto de los recursos públicos, permitirá verificar el nivel de avance y cumplimiento de dichas finalidades; y a su vez, constituirse en un importante referente del nivel de solución que se viene dando para atender la problemática planteada.

Para poder disponer o ejecutar esos recursos públicos y, alcanzar o cumplir las funciones encomendadas, ha de cumplirse con el denominado proceso presupuestario que, de conformidad con el artículo 14⁵ de la Ley N° 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, comprende las fases de Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto, de conformidad con la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público - Ley N° 28112. La ejecución presupuestaria constituye, pues, una etapa del proceso presupuestario en la que se perciben los ingresos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en los presupuestos⁶. Esta es la etapa a desarrollar en la presente investigación.

⁵ **Artículo 14.- Fases del proceso presupuestario**

14.1 El proceso presupuestario comprende las fases de Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto, de conformidad con la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público - Ley N° 28112. Dichas fases se encuentran reguladas genéricamente por el presente Título y complementariamente por las Leyes de Presupuesto del Sector Público y las Directivas que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

⁶ **Artículo 25.- La Fase de Ejecución Presupuestaria (Ley N° 28411)**

La Ejecución Presupuestaria, en adelante Ejecución, está sujeta al régimen del presupuesto anual y a sus modificaciones conforme a la Ley General, se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal. Durante dicho período se perciben los ingresos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en los Presupuestos.

Para que el Estado pueda atender las finalidades y problemática antes descritas, se han desarrollado y elaborado distintos proyectos de inversión pública, detallados en el punto primero del presente trabajo. Por lo que es necesario abordar, en este punto, el nivel de cumplimiento, desarrollo y/o ejecución presupuestaria que los mismos han alcanzado.

Las normas que regulaban el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, establecieron una sucesión de fases por las que pasaban o debían de pasar todos los proyectos de inversión pública desde su elaboración, ejecución y conclusión; estas fases han sido denominadas como el “ciclo del proyecto”. Estas fases se consideran también en el nuevo “Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones” - SNPMGI. Conforme lo señalado, los PIPs diseñados para la descontaminación del río Chili, se encuentran en etapas o ciclos distintos. Para conocer o determinar el nivel de gasto público en cada proyecto, se deberá conocer y establecer en qué etapa se encuentran y, ello se hará a partir del procedimiento o mejor dicho del ciclo por el que circulan cada uno de los proyectos de inversión pública; dado que en cada etapa se generan gastos de inversión; considerando que los PIPs identificados, no se encuentran en una misma etapa del referido ciclo, como más adelante se desarrollará. Cada etapa cumple una finalidad específica y, arroja, entonces, resultados al culminarse la misma. En cada una de ellas se invierten recursos públicos y, cada una de ellas presenta características particulares respecto de las otras que, si bien permiten su individualización, no por ello se deja de considerar que forman parte de un mismo ciclo de inversión pública.

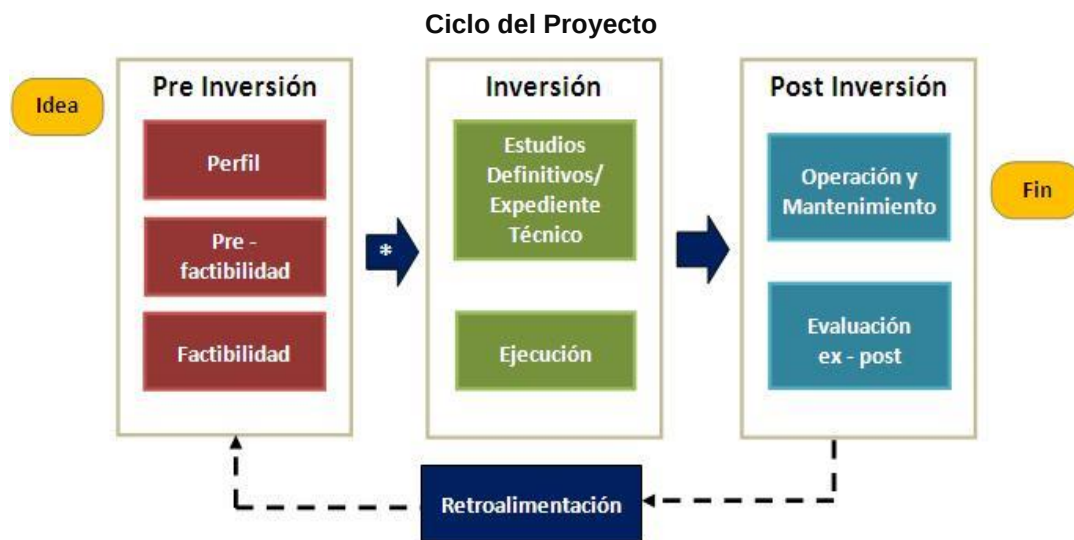
De conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública (DGSNIP) - Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01-, las citadas fases conforman el denominado “ciclo del proyecto”, siendo las mismas las siguientes:

1. Preinversión,

2. Inversión; y,
3. Postinversión.

Dichas fases, se conforman y desarrollan de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 2



* La Declaratoria de Viabilidad es un requisito obligatorio para pasar de la Fase de Preinversión a la Fase de Inversión

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Pues bien, como se ha manifestado, en cada una de estas fases se demanda o se requiere de la erogación de los fondos públicos. El nivel de cumplimiento, desarrollo y/o ejecución presupuestaria se determina en cada una de las tres etapas que conforman el ciclo del proyecto, según los gastos realizados y, a partir del avance que, en cada nivel, haya alcanzado cada proyecto.

Para poder determinar el nivel que, en cada caso habría alcanzado cada proyecto de inversión pública, se ha planteado una escala de ponderación o grado de cumplimiento, conforme a los siguientes criterios:

- Ninguno
- Bajo
- Medio

- Alto

Se considera también, los resultados vinculados al nivel de cumplimiento o nivel alcanzado y las etapas del ciclo del proyecto, el monto de ejecución presupuestaria que ha demandado en cada caso.

A partir de la recopilación y análisis de los datos obtenidos en la investigación en relación a los proyectos de inversión elaborados para la descontaminación del río Chili en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, se han obtenido los resultados que a continuación se presentan, los que se desarrollan por cada uno de los proyectos identificados.

A continuación se hace el desarrollo singularizado de cada uno de los proyectos de inversión pública:

- Programa de Contingencia para Descontaminar el Río Chili. Año de formulación 2007.

Cuadro 3

	Monto de ejecución presupuestaria	Estado	Nivel alcanzado
Etapas del proyecto			
Pre inversión	S/ 0,00	Observado	Ninguno
Inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno
Post inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno

Fuente: Elaboración propia

- Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Emisores y Tratamiento de Aguas Residuales de Arequipa Metropolitana. Año de formulación 2008.

Cuadro 4

	Monto de ejecución presupuestaria	Estado	Nivel alcanzado
Etapas del proyecto			
Pre inversión	S/ 4 022 300	Viable / factibilidad aprobada	Alto
Inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno
Post inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno

Fuente: Elaboración propia

Ni en el Banco de Proyectos ni en el Aplicativo Informático del SOSEM del MEF, aparece registrado el monto total en la fase de inversión. Por ello no se consignan los montos correspondientes en el cuadro precedente.

Según consta del punto 7 correspondiente a las observaciones de la unidad formuladora, “el financiamiento del proyecto de acuerdo al Convenio marco será con fondos propios de Sociedad Minera Cerro Verde. La elaboración del estudio de factibilidad fue asumida por Sociedad Minera Cerro Verde. En efecto, conforme al Convenio Marco suscrito entre SEDAPAR S. A. con Sociedad Minera Cerro Verde, esta última asume los costos de la elaboración de los estudios de pre inversión, así como de ejecución y construcción y puesta en operatividad del proyecto, el mismo que una vez culminado y puesto en operación será entregado a SEDAPAR S. A.

El proyecto ha sido culminado por Sociedad Minera Cerro Verde; sin embargo, no se han efectuado los registros correspondientes a su culminación ni estado actual del proyecto en los aplicativos informáticos del Ministerio de Economía y Finanzas.

- Ampliación y Renovación del Emisor Existente del Sector de la Av. La Marina- Cercado, Departamento de Arequipa. Año de formulación 2009.

Cuadro 5

	Monto de ejecución presupuestaria	Estado	Nivel alcanzado
Etapas del proyecto			
Pre inversión	No se registra gasto	Perfil viable	Medio
Inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno
Post inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno

Fuente: Elaboración propia

- Mejoramiento de Tramos Críticos del Sistema de Colectores de Arequipa Metropolitana. Año de formulación 2010.

Cuadro 6

	Monto de ejecución presupuestaria	Estado	Nivel alcanzado
Etapas del proyecto			
Pre inversión	S/ 97 471,00	Perfil aprobado	Alto
Inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno
Post inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno

Fuente: Elaboración propia

Ni en el Banco de Proyectos ni en el Aplicativo Informático del SOSEM del MEF, aparece registrado el monto total en la fase de inversión. Por ello no se consignan los montos correspondientes en el cuadro precedente.

El proyecto se encuentra con registro en fase de inversión.

- Construcción del Emisor y Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales del Sector Denominado Cono Norte de Arequipa Metropolitana. Año de formulación 2010.

Cuadro 7

	Monto de ejecución presupuestaria	Estado	Nivel alcanzado
Etapas del proyecto			
Pre inversión	S/ 0,00	Viable / factibilidad aprobada	Alto
Inversión	S/ 73 229 611,86	Se ha iniciado ejecución del proyecto	Alto
Post inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno

Fuente: Elaboración propia

El proyecto se encuentra con registro en fase de inversión.

- Construcción de La Planta de Tratamiento Compacta de Aguas Residuales Domesticas Para El Cono Sur, Distrito de Socabaya - Arequipa – Arequipa. Año de formulación 2011.

Cuadro 8

	Monto de ejecución presupuestaria	Estado	Nivel alcanzado
Etapas del proyecto			
Pre inversión	S/ 70 638,00	Observado	Bajo
Inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno
Post inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno

Fuente: Elaboración propia

El estado del proyecto es el de inactivo.

- Ampliación de Colectores de Aguas Residuales paralelos a la Ribera del Río Chili, Arequipa Metropolitana, Provincia, Departamento y Región de Arequipa. Año de formulación 2015.

Cuadro 9

	Monto de ejecución presupuestaria	Estado	Nivel alcanzado
Etapas del proyecto			
Pre inversión	S/ 326 988,00	Perfil aprobado	Alto
Inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno
Post inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno

Fuente: Elaboración propia

En el Banco de Proyectos, sólo figura declarado viable, pero no en ejecución.

- Construcción e Implementación del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales para el Riego Agrícola en la Zona de Congata, distrito de Uchumayo, provincia de Arequipa – Arequipa. Año de formulación 2006.

Cuadro 10

	Monto de ejecución presupuestaria	Estado	Nivel alcanzado
Etapas del proyecto			
Pre inversión	S/ 3 300,00	Observado	Bajo
Inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno
Post inversión	S/ 0,00	No ha pasado a esta etapa	Ninguno

Fuente: Elaboración propia

En el sistema del MEF figura como inactivo.

III. Sub capítulo III

Resultados que los proyectos de inversión pública en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) han tenido sobre el grado de descontaminación del Río Chili

Para poder dar cuenta de los resultados de los PIPs elaborados para la descontaminación del río Chili, es necesario continuar con el desarrollo de algunos aspectos vinculados al ciclo de los proyectos de inversión, dado el distinto nivel o etapa en la que se encuentran los PIPs identificados.

En principio, es necesario aclarar cuál es la finalidad de los PIPs para poder así determinar cuáles son sus efectos y resultados sobre el problema de la contaminación del río Chili.

La finalidad de los PIPs es dar solución a un problema de interés público. Identificada una determinada problemática en la sociedad o población a la cual el Estado ha de atenderla, se origina la obligación del mismo de llevar a cabo una serie de actuaciones o actividades para solucionar dicha problemática. Dentro del marco o ámbito de acciones que ha de llevar a cabo el Estado, varias de ellas han de desarrollarse en el marco de un proyecto de inversión pública, antes conforme al SNIP y ahora conforme al nuevo “Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones” - SNPMGI. Por ello, los PIPs constituyen o han de constituir una de las soluciones a un problema determinado de la población, respecto al cual una entidad determinada tiene competencia para ello y se encuentra dentro de su finalidad, ambas establecidas por ley⁷.

La contaminación del río Chili, ciertamente es una problemática de primera importancia para la población de Arequipa, constituye uno de sus problemas más

⁷ De conformidad con lo establecido en el inciso 3.2 de la Directiva del SNIP.

graves no sólo en lo medio ambiental, sino también en lo sanitario, económico, social, entre otros ámbitos; sus implicancias son arto complejas. Los PIPs que aquí se estudian, tienen por finalidad dar cuenta de esta problemática, considerando básicamente la perspectiva jurídico - presupuestaria.

Una vez aclarada la finalidad de los PIPs, corresponde dar cuenta de las etapas del ciclo por el que deben transcurrir los mismos con el propósito de dar cuenta de sus resultados sobre la descontaminación del río Chili.

El ciclo de los PIPs está enmarcado en tres etapas diferenciadas: preinversión, inversión y postinversión.

La fase de preinversión tiene como objeto evaluar la conveniencia de realizar un PIP en particular. En esta fase se realiza la evaluación ex ante del proyecto, destinada a determinar la pertinencia, rentabilidad social y sostenibilidad de un PIP⁸. Consecuencia de esta fase es la elaboración del perfil y, de ser el caso, de estudios de mayor detalle conocido como Factibilidad. Dado que con los PIPs se busca además mejorar la calidad de la inversión pública, los resultados en esta fase, de un PIP y del estudio que lo sustenta, consisten en la conveniencia de realizar un proyecto para atender el problema planteado y, de ser positivo, establecer los alcances, dimensionamiento, costos, entre otros. Ya hay, entonces un resultado en esta fase, pero no concreto, sino a nivel de proyecto, de estudio.

La fase de inversión se inicia con la elaboración del Estudio Definitivo, Expediente Técnico u otro documento equivalente, y la ejecución del PIP⁹. Esta fase, la de inversión, culmina luego de que el PIP ha sido totalmente ejecutado, liquidado y de corresponder, transferido a la entidad responsable de su operación y mantenimiento¹⁰. En esta etapa se realizan los trabajos de construcción de la infraestructura necesaria, de su acondicionamiento y equipamiento, entre otros

⁸ Inciso 11.1 del Artículo 11 de la Directiva del SNIP

⁹ Inciso 23.2 del Artículo 23 de la Directiva del SNIP.

¹⁰ Inciso 23.3 del Artículo 23 de la Directiva del SNIP.

componentes necesarios para el funcionamiento del proyecto. Los resultados en esta etapa respecto a la problemática que se intenta resolver con el PIP, consisten en materializar los elementos o instrumentos que han sido considerados como necesarios para dar cuenta del problema que se intenta resolver con el PIP, esto es, contar con lo necesario para poder lograr la descontaminación del río Chili, sea que se trate de una planta de tratamiento de aguas residuales u otras acciones necesarias. Sin embargo, en esta etapa, igualmente, los resultados que se alcanzan son expectaticios, expectantes, pues lo que se construye o equipa aún no ha entrado en funcionamiento. Cuando lo haga se espera se iniciará la resolución del problema de la contaminación del río Chili.

Luego de las etapas de preinversión e inversión viene la etapa de postinversión. A ella se pasa luego de haber culminado totalmente la etapa de inversión¹¹ arriba desarrollada. La Fase de Postinversión comprende la operación y mantenimiento del PIP ejecutado, así como la evaluación ex post¹². La operación comprende el funcionamiento y puesta en marcha, de uso y utilización de los instrumentos desarrollados como la infraestructura y equipamiento llevados a cabo en la etapa de inversión, todo con la finalidad de solucionar el problema abordado en el PIP. En esta se inicia la producción de bienes y/o servicios del PIP, es donde la entidad a cargo de la operación y mantenimiento del PIP, deberá ejecutar las actividades, operaciones y procesos necesarios para su producción de acuerdo a lo previsto en el proyecto, según lo estipulado en la Directiva del SNIP¹³.

En consecuencia, resulta evidente que será en la fase de postinversión, esto es, en la operación de los PIPs, que se podrá determinar o apreciar los resultados concretos que los mismos habrían alcanzado para la problemática planteada.

¹¹ Inciso 29.1 del Artículo 29 de la Directiva del SNIP.

¹² Inciso 29.2 del Artículo 29 de la Directiva del SNIP.

¹³ Inciso 30.1 del Artículo 30 de la Directiva del SNIP.

Cada una de las etapas antes enunciadas puede arrojar un tipo de resultado respecto a la problemática de la contaminación del río Chili, pero en las dos primeras, esto es, las de preinversión y postinversión, como está dicho son expectativas, solamente en la etapa de funcionamiento es que podrá verificarse un efecto directo respecto al problema.

A efectos de establecer un criterio en cuanto a los resultados que habrían alcanzado los PIPs a continuación se enunciarán los proyectos detectados y el nivel o fase en el que se encuentran, la finalidad planteada y el resultado logrado considerando lo planteado en los párrafos precedentes.

- Programa de Contingencia para Descontaminar el Río Chili.

Etapas:

El proyecto se encuentra en la etapa de preinversión en el nivel de formulación, habiendo sido observado en el año 2009 por la Oficina de Programación de Inversiones mediante Informe Técnico N° 087-2009-GRA/OPI.

Planteamiento del problema:

El problema principal identificado por el proyecto es: “Vertimiento y disposición de cargas contaminantes al cauce del Río Chili en la Región de Arequipa”.

Finalidad planteada:

El objetivo del proyecto es: “Minimización del vertimiento y disposición de cargas contaminantes al cauce del Río Chili en la Región de Arequipa”.

Análisis de resultados:

Considerando que el proyecto no ha sido aprobado, esto es, declarado viable, los planteamientos de solución del mismo aún

deben ser validados, lo que significa que aún no ha alcanzado los resultados para los cuales fue diseñado.

- Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Emisores y Tratamiento de Aguas Residuales de Arequipa Metropolitana.

Etapa:

El proyecto se encuentra en la etapa de inversión según los aplicativos informáticos del MEF. Fue aprobado tanto el perfil, en el año 2009, como la factibilidad, en el año 2012, por lo que ha sido declarado viable.

Sin embargo, como está señalado anteriormente, ni en el Banco de Proyectos ni en el Aplicativo Informático del SOSEM del MEF, aparece registrado el monto total en la fase de inversión.

Es de público conocimiento que el proyecto ha sido ejecutado por Sociedad Minera Cerro Verde, quien de acuerdo al Convenio marco suscrito con SEDAPAR S. A. asumió los costos tanto de la elaboración del estudio de factibilidad (estudios de pre inversión), así como de ejecución y construcción y puesta en operatividad del proyecto, el mismo que una vez culminado y puesto en operación será entregado a SEDAPAR S. A., lo que ha ocurrido.

El proyecto ha sido culminado por SMCV; sin embargo, no se han efectuado los registros correspondientes en los aplicativos informáticos del MEF.

Planteamiento del problema:

Frecuentes casos de enfermedades gastrointestinales y alta contaminación ambiental.

Finalidad planteada:

Disminución de casos de enfermedades gastrointestinales y baja contaminación ambiental.

Análisis de resultados:

El proyecto ha sido ejecutado integralmente y se encuentra en la etapa de operación y mantenimiento a cargo ahora de SEDAPAR S. A.; por tanto, las aguas residuales municipales que antes se vertían al río Chili, en el ámbito del proyecto ejecutado, ahora son previamente tratadas. Por tanto, puede decirse que a nivel de inversión los resultados son óptimos habiéndose alcanzado la finalidad planteada.

Corresponde indicar además, que el presente proyecto es el más caro y de mayor magnitud de todos los proyectos identificados. Sin embargo, no parece que con su ejecución y puesta en operatividad se dé una solución integral al problema de la contaminación del río Chili, por cuanto este proyecto resuelve solamente el problema de los emisores de competencia de SEDAPAR S. A., pero existen otros emisores o fuentes de contaminación al río de responsabilidad de particulares y hasta de alguna entidad del Estado, lo que se precisará más adelante.

Los resultados a nivel de inversión son óptimos.

- Ampliación y Renovación del Emisor Existente del Sector de la Av. La Marina- Cercado, Departamento de Arequipa

Etapas:

Según la información recolectada en la Oficina de Programación de Inversiones de SEDAPAR S. A., el proyecto ha sido ejecutado al 100%, habiendo sido además recepcionado y liquidado. Sin embargo, en el Formato SNIP 3 del Banco de Proyectos, el registro

se encuentra en la fase de preinversión habiendo sido aprobado y declarado viable en el año 2009.

Planteamiento del problema:

Elevada incidencia de enfermedades infectocontagiosas y dérmicas en los distritos de alto selva alegre, Miraflores y Cercado.

Finalidad planteada:

Disminución de incidencia de enfermedades infectocontagiosas y dérmicas en los distritos de alto selva alegre, Miraflores y Cercado.

Análisis de resultados:

Teniendo en consideración lo informado por la Oficina de Programación de Inversiones de SEDAPAR S. A., el proyecto habría sido ejecutado y, en consecuencia, se estaría en la expectativa de cumplir la finalidad para el cual fue diseñado. Para comprobar ello el proyecto tendría que entrar en operación. Aún no se tiene información de ello.

- Mejoramiento de Tramos Críticos del Sistema de Colectores de Arequipa Metropolitana

Etapas:

El proyecto ha sido aprobado y declarado viable en agosto de 2008, encontrándose actualmente en la fase de preinversión. Según información recabada en SEDAPAR S. A., el proyecto no ha sido continuado ni se ha elaborado el expediente técnico que permita pasar a la fase de inversión.

Planteamiento del problema:

Incremento de enfermedades infecciosas, parasitarias y dérmicas de la población de Arequipa Metropolitana.

Finalidad planteada:

Disminución de casos de enfermedades infecciosas, parasitarias y dérmicas de la población de Arequipa Metropolitana.

Análisis de resultados:

Siendo que solamente se encuentra aprobado a nivel de perfil, a este nivel se han alcanzado los resultados, pero la finalidad para el cual ha sido diseñado es solamente expectativa. La situación se complica si de lo investigado ni siquiera se ha diseñado el expediente técnico para pasar a la etapa de inversión y por lo tanto de ejecución. Es latente aquí la inacción de SEDAPAR S. A.

- Construcción Del Emisor y Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales del Sector Denominado Cono Norte de Arequipa Metropolitana.

Etapas:

El proyecto se encuentra en la etapa de inversión según los aplicativos informáticos del MEF. Fue aprobado a nivel de perfil en el año 2010 y aprobada su factibilidad en el mismo año, habiendo sido declarado en consecuencia viable y pasado a la fase de inversión, habiéndose procedido al registro del Formato SNIP 15 de consistencia del proyecto con el expediente técnico.

Sin embargo, como está señalado anteriormente, ni en el Banco de Proyectos ni en el Aplicativo Informático del SOSEM del MEF, aparece registrado el monto total en la fase de inversión.

Es de público conocimiento que el proyecto ha sido ejecutado por Sociedad Minera Cerro Verde, quien de acuerdo al Convenio marco suscrito con SEDAPAR S. A. asumió los costos tanto de la elaboración del estudio de factibilidad (estudios de pre inversión), así

como de ejecución y construcción y puesta en operatividad del proyecto, el mismo que una vez culminado y puesto en operación será entregado a SEDAPAR S. A., lo que ha ocurrido

Planteamiento del problema:

Frecuentes casos de Enfermedades Gastrointestinales, Parasitarias y Dérmicas y Alto Riesgo de Contaminación Ambiental.

Finalidad planteada:

El objeto del proyecto es la disminución de Casos de Enfermedades Gastrointestinales, Parasitarias y Dérmicas y Bajo Riesgo de Contaminación Ambiental.

Análisis de resultados:

Como ocurre con el caso del proyecto de Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Emisores y Tratamiento de Aguas Residuales de Arequipa Metropolitana, no parece que con su ejecución y puesta en operatividad se dé una solución integral al problema de la contaminación del río Chili, por cuanto este proyecto resuelve solamente el problema de los emisores de competencia de SEDAPAR S. A., pero existen otros emisores o fuentes de contaminación al río de responsabilidad de particulares y hasta de alguna entidad del Estado, lo que se precisará más adelante

- Construcción de La Planta de Tratamiento Compacta de Aguas Residuales Domesticas Para El Cono Sur, Distrito de Socabaya - Arequipa – Arequipa.

Etapas:

El proyecto se encuentra en la etapa de preinversión en el nivel de formulación, habiendo sido observado en el año 2011 por la Oficina de Programación de Inversiones del Gobierno Regional de Arequipa.

Planteamiento del problema:

Frecuentes casos de enfermedades diarreicas e infecciones intestinales.

Finalidad planteada:

El objetivo del proyecto consiste en disminuir los casos de enfermedades diarreicas e infecciones intestinales.

Análisis de resultados:

Como está referido, el proyecto ha sido declarado viable al haber sido aprobada la factibilidad, y además se han cancelado los estudios correspondientes, por lo que en la etapa de preinversión se han alcanzado los resultados al cien por ciento; sin embargo, de la información recabada en la Municipalidad Distrital de Socabaya, aún no se ha elaborado el expediente técnico, requisito esencial para poder pasar a la etapa de inversión y, en consecuencia, de ejecución del proyecto.

Sin embargo, aún el proyecto se ejecute, se ha verificado que este está diseñado para la descontaminación del río Socabaya y, no del río Chili, Por lo que este proyecto no será analizado ni considerado para los efectos de la presente investigación.

- Ampliación de Colectores de Aguas Residuales paralelos a la Ribera del Río Chili, Arequipa Metropolitana, Provincia, Departamento y Región de Arequipa.

Etapas:

El proyecto se encuentra en la etapa de preinversión en el nivel de formulación, habiendo sido declarado viable en el año 2015 por la

Oficina de Programación de Inversiones del Gobierno Regional de Arequipa.

Planteamiento del problema:

Frecuentes casos de enfermedades diarreicas e infecciones intestinales.

Finalidad planteada:

El objetivo del proyecto consiste en disminuir los casos de enfermedades diarreicas e infecciones intestinales.

Análisis de resultados:

Como está referido, el proyecto ha sido declarado viable al haber sido aprobada la factibilidad, y además se han cancelado los estudios correspondientes, por lo que en la etapa de preinversión se han alcanzado los resultados al cien por ciento; sin embargo, no ha alcanzado la finalidad total del proyecto

- Construcción e Implementación del Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales para el Riego Agrícola en la Zona de Congata, distrito de Uchumayo, provincia de Arequipa – Arequipa.

Etapas:

El proyecto se encuentra en la etapa de preinversión en el nivel de formulación, no se registra observación por la Oficina de Programación de Inversiones de la Municipalidad Provincial de Arequipa.

Planteamiento del problema:

Alta contaminación de las aguas del río Chili destinadas al riego agrícola en la zona de Congata - Uchumayo.

Finalidad planteada:

El objetivo del proyecto consiste en descontaminar las aguas del río Chili destinadas al riego agrícola en la zona de Congata - Uchumayo.

Análisis de resultados:

Como está referido, el proyecto ha sido presentado ante la OPI de la Municipalidad Provincial de Arequipa, no registrando evaluación alguna por la misma. Según el SOSEM, el proyecto se encuentra inactivo, por lo que en ningún caso se han alcanzado los objetivos para el que fue diseñado el proyecto.

IV. Sub capítulo IV

Análisis y explicación de los alcances jurídicos del nivel cumplimiento de los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili elaborados en el marco del SNIP

1. Planteamiento de la problemática de la contaminación del río Chili y sus implicancias para el Derecho

Aspectos generales sobre el río Chili

El río Chili tiene una longitud aproximada de 88.20 kilómetros, se forma por la confluencia de los ríos Blanco y Sumbay y, se extiende hasta la confluencia con el río Yura, a partir de lo cual se le denomina río Vitor, el cual luego de su confluencia con el río Sigwas, pasa a llamarse río Quilca, que finalmente desemboca en el océano Pacífico. Lo señalado conforma la denominada “cuenca Quilca – Chili”.

El río Chili, entonces, forma parte de la cuenca Quilca – Chili que representa un total de 4.83% del total de superficie de la Región Hidrográfica del Pacífico. Los

afuentes de esta cuenca atraviesan las provincias de Camaná y Caylloma y la totalidad del territorio de la provincia Arequipa. Esta cuenca hidrográfica está ubicada en la vertiente occidental de la Cordillera de los Andes. “Tiene una extensión total de 13 817 km². La cuenca Quilca–Chili está configurada en 11 Unidades Hidrográficas de nivel 4, seis de las cuales son tributarias y cinco que conforman el cauce principal, además 4 unidades hidrográficas de nivel 5 (intercuencas)”¹⁴.

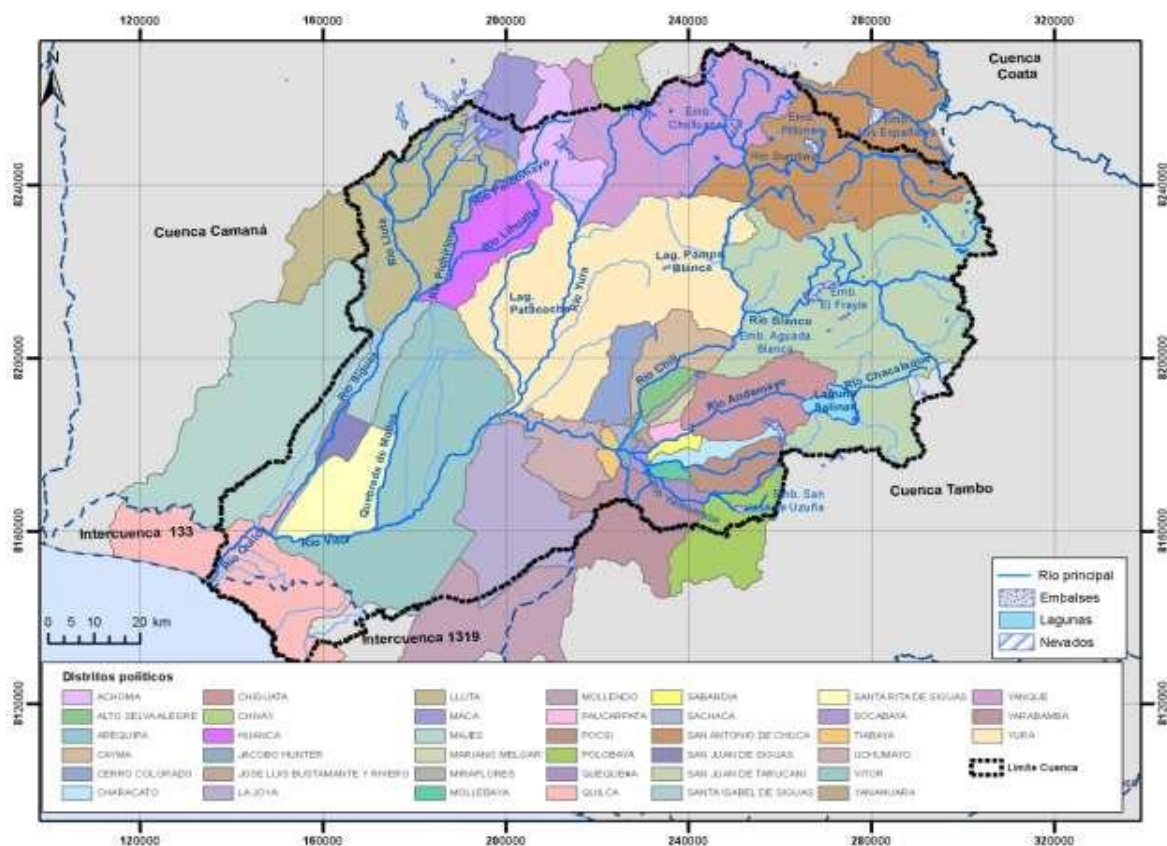
Imagen 1



Fuente: Autoridad Nacional del Agua.

Imagen 2

¹⁴ Plan de Gestión de los Recursos Hídricos en la Cuenca Quilca – Chili, aprobado por Resolución Jefatural N° 112-2014-ANA, publicada el sábado 05 de abril, en el diario oficial El Peruano. Fuente: www.ana.gob.pe.



Fuente: Autoridad Nacional del Agua.

El río Chili constituye el principal recurso hídrico para la provincia de Arequipa y, en particular para la ciudad de Arequipa. Atraviesa la ciudad discurriendo por la mayoría de los distritos. Sus aguas se utilizan directamente y además se destinan para el uso poblacional, constituyendo la principal fuente de captación de agua para fines poblacionales; igualmente, constituye la principal fuente de suministro para actividades productivas como la agricultura, ganadería, industria, minería, entre otras. Según el Plan de Gestión de los Recursos Hídricos para la Cuenca Quilca Chili¹⁵, se estima que la población actual de la cuenca es de 925 295 habitantes. El Instituto Nacional de Estadística e Informática, estima la población de la provincia de Arequipa en 980 221 habitantes, equivalentes al 75,3% de la población del departamento¹⁶.

¹⁵ Disponible en: www.ana.gob.pe.

¹⁶ Fuente: www.inei.gob.pe, fecha de consulta agosto de 2017.

Pese a ello, el río Chili y, en general toda la cuenca Quilca Chili, son el principal receptor de las aguas residuales producidas o derivadas tanto del uso poblacional como productivo. Cada una de estas dos clases de usos de agua tiene ámbitos organizacionales, de regulación y prestación del servicio distintos.

En cuanto al uso poblacional¹⁷, la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobada por Decreto Legislativo N° 1280, señala que los servicios de saneamiento comprenden la prestación regular de: servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas residuales para disposición final o reúso y disposición sanitaria de excretas, en los ámbitos urbano y rural. Dichos servicios son prestados por “entidades prestadoras” que pueden ser públicas o privadas. Para el caso de Arequipa, estos servicios son principalmente, pero no en su totalidad, prestados por SEDAPAR S. A. Para los servicios de alcantarillado y disposición sanitaria de excretas, esta empresa, es la responsable de mantener y administrar una red de colectores (primarios y secundarios) de aproximadamente 961.14 km. El sistema de alcantarillado, según indica la SUNASS, ha sido diseñado para recolectar solamente los desagües domésticos, esto es aguas servidas domésticas¹⁸. Al respecto, para Arequipa Metropolitana SEDAPAR S. A. se contaba hasta el año 2014 con una planta de tratamiento de aguas servidas denominada “Chilpina” que entro en operación en el año de 1969. Ogaño han entrado en funcionamiento las denominadas plantas de tratamiento de aguas servidas de la Enlozada y la Escalerilla, está última recientemente. Dichas plantas comprenden dos de los proyectos que en este estudio han sido abordados.

Respecto a los usos productivos, a diferencia de lo que ocurre con el uso poblacional, existe cierta complejidad sobre la entidad competente en relación a

¹⁷ Conforme lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, el uso poblacional consiste en la captación del agua de una fuente o red pública, debidamente tratada, con el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas: preparación de alimentos y hábitos de aseo personal.

¹⁸ Estudio Tarifario: Determinación de la Fórmula Tarifaria, Estructura Tarifaria y Metas de Gestión Aplicable a SEDAPAR S. A. – SUNASS. p. 27.

los vertimientos de aguas residuales no tratadas. Existen, competencias sectoriales según el tipo de uso productivo, como para el caso de la agricultura el Ministerio de Agricultura y Riego, o para el caso de la actividad minera, el Ministerio de Energía y Minas, pero siempre consisten en intervenciones, como está dicho, sectoriales y no integradas. Solamente la Autoridad Nacional del Agua, tiene algunas competencias generales, como el caso de su potestad sancionadora para el caso de vertimientos sin autorización o contaminar el agua transgrediendo los parámetros de calidad ambiental vigente¹⁹, pero sin un marco general para la gestión de esta problemática.

En el ámbito administrativo, la cuenca Quilca – Chili se encuentra dentro de la jurisdicción de la Autoridad Administrativa del Agua I Caplina Ocoña y abarca el ámbito de las Administraciones Locales del Agua Chili y Colca – Siguan – Chivay, dicha Autoridad es un órgano desconcentrado de la Autoridad Nacional del Agua, ente rector del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, el cual es parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y se constituye en la máxima autoridad técnico -normativa en materia de recursos hídricos en el Perú.

Esbozo de la problemática sobre la contaminación de los ríos y los servicios de saneamiento

Dar debida cuenta sobre la cobertura de los servicios de saneamiento en el Perú, según la CEPAL, es complicado, puesto que no se tiene información actualizada y fiable acerca de los mismos; sin embargo, si se tienen datos de algunas organizaciones internacionales que brindan cierta confiabilidad.

¹⁹ Tanto el vertimiento como la contaminación constituyen infracciones a la legislación de recursos hídricos, conforme a la tipificación que de ellas se ha hecho en los incisos 8 y 9 del artículo 120 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.

Los datos vinculados al agua son alarmantes a nivel mundial. Según el PNUP más de 1000 millones de personas no tienen acceso a agua potable y unos 2600 millones de personas no gozan de servicios sanitarios mínimos²⁰.

Según Oblitas de Ruiz, los avances logrados hasta la fecha en materia de servicios de saneamiento están concentrados principalmente en las áreas urbanas, persistiendo altos déficits de cobertura en zonas urbano-marginales y la calidad de los servicios es deficiente en la mayoría de los casos, como a continuación se muestra en el siguiente cuadro²¹:

Cuadro 11

ACCESO A LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO: ÁREAS URBANAS Y RURALES (Porcentajes)						
	Agua potable			Saneamiento		
	1990	2000	2008	1990	2000	2008
Áreas urbanas	88	90	90	71	77	81
Áreas rurales	45	54	61	16	27	36
Total	75	79	82	54	62	68

Fuente: Oblitas de Ruiz, Lidia, Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Perú.

Oblitas de Ruiz informa que “de las 50 EPS reguladas por la SUNASS, 25 no tienen ningún tratamiento de aguas servidas. En las 25 restantes existen 143 plantas de tratamiento. La principal tecnología utilizada son lagunas de estabilización (92%)... “La cobertura del tratamiento de las aguas servidas es un aspecto crítico. A nivel nacional, sólo recibe tratamiento el 29% de los volúmenes evacuados. Además, no en todos los casos la calidad del efluente de estas plantas asegura una protección de los cursos receptores”²².

²⁰ Sánchez González, José, La Protección de los recursos naturales renovables en el derecho mexicano” Revista Jurídica, México, N° 12, 1980.

²¹ Oblitas de Ruiz, Lidia, Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Perú, CEPAL y GTZ, Santiago de Chile, 2010, p. 17.

²² Ibidem, pp. 29 y 20.

Se estima que el solamente el 14% del total de aguas evacuadas recibe tratamiento con los consiguientes problemas de contaminación de los cursos de aguas receptoras de los efluentes.

Esta situación se reproduce en la mayoría de los países de nuestra región, según Lentini, 2008 y Sato y otros, 2013²³, se rata en promedio sólo entre el 20% y 30% de aguas servidas recolectadas en sistemas de alcantarillado, encontrándose muchas de las plantas de tratamiento fuera de operación o abandonadas por insuficiencias tanto de recursos económicos como de capacidad operativa. A todo ello, se suman los problemas administrativos y de gestión que presentan las EPS²⁴.

Como señala Rojas Ortuste, “las deficiencias tanto en cobertura como en calidad de los servicios afectan desproporcionalmente a los grupos de bajos ingresos y las áreas rurales” ... en zonas urbanas se encuentran los mayores niveles de cobertura tanto de agua potable (97% vs 82%) como de saneamiento (87% vs 63%), lo que es un hecho indisoluble de la concentración de la demanda por agua en las ciudades y del aumento de las presiones que estas áreas ejercen sobre el medio ambiente y la sostenibilidad de los ecosistemas (Guhl, 2008). “El 70% de las personas sin acceso a agua potable y un 84% de las que carecen de servicios de saneamiento, corresponde a los dos quintiles más bajos de ingreso (BID, 2007). La falta de acceso a servicios adecuados de agua potable y saneamiento constituye un referente inequívoco de pobreza. Existen estudios que revelan la relación entre la falta de estos y la calidad de vida de las personas. Estos problemas sumados a los alimentarios hacen que se tenga pocas probabilidades de desarrollo a plenitud, con profundas secuelas familiares que perpetúan el círculo de la pobreza, la desigualdad y el daño social. Se presentan casos de enfermedades generadas por contacto con bacterias y agentes patógenos presentes por falta de estos servicios que generan pérdida de sales y otros

²³ Citados por Rojas Ortuste, Franz, Políticas e Institucionalidad en Materia de Agua Potable en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 2014, p. 12.

²⁴ Cfr. Postigo de La Motta, William, Sobre el Derecho Humano al Agua, Quorum N° 16.

nutrientes. Por todo ello, concluye Rojas Ortuste, “la provisión de servicios de agua potable y saneamiento es esencial puesto que incide en la salud y contribuye a reducir la pobreza”²⁵.

A este respecto, Sánchez, señala que las dificultades de acceso adecuado al agua potable o de saneamiento repercuten negativamente sobre la eficiencia de otros derechos esenciales para la dignidad humana²⁶. Es por todo ello, que Postigo de la Motta, considera que en el Perú, el derecho al agua no está vigente.

Sumado a lo expuesto, como manifiesta Oblitas de Ruiz, “los actuales niveles de contaminación de los recursos hídricos y marinos están causando graves problemas que afectan no sólo al medio ambiente sino que limitan el desarrollo de algunas actividades económicas importantes como la pesca, agricultura y el turismo, y además reducen la disponibilidad de agua de buena calidad. El déficit de tratamiento origina graves problemas para estas actividades y además la salud pública, y en el litoral (donde desembocan los ríos contaminados) afecta la calidad de las playas y los ecosistemas marinos”²⁷.

Contaminación de los ríos – en particular el río Chili y efectos (mejor directo Contaminación del Chili)

Conforme se indica en el Informe Nacional sobre la Gestión de Agua en el Perú de enero de 2000, la mayoría de los ríos en el país están contaminados por elementos y sustancias nocivas provenientes de descargas de: usos minero – metalúrgicos, poblacional, industrial, agrícola y de explotación de hidrocarburos. Las formas de contaminación del agua son de origen natural y antrópico. Este estudio se refiere a estas últimas.

²⁵ Ibidem, pp. 12 y 13.

²⁶ Sánchez González, José, La Protección de los recursos naturales renovables en el derecho mexicano” Revista Jurídica, México, N° 12, 1980.

²⁷ Ibidem, p. 20.

Ciertamente, según refiere Rojas Ortuste²⁸, “como resultado de los deficiencias en los sistemas de tratamiento de aguas servidas, muchos de los cuerpos de agua, especialmente los cercanos a las grandes ciudades o centros poblados, están altamente contaminados, situación que a nivel local constituye un problema de proporciones críticas”.

Sin embargo, la situación es todavía más crítica, no solamente existen los referidos problemas en los sistemas de tratamiento de aguas servidas; en muchos casos, ni siquiera existen estos sistemas, las aguas residuales o servidas se vierten directamente en los cuerpos de agua receptores, principalmente en los ríos.

El Plan de Gestión de los Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca Chili²⁹, considera como principales problemas de la calidad del agua a: Altas concentraciones de DBOs, botaderos de residuos sólidos, vertimientos incontrolados de aguas residuales domésticas, aguas industriales y agropecuarias; efluentes mineros informales y pasivos ambientales; contaminación relacionada con la operación del sistema de represas; y, prácticas agrícolas inadecuadas.

Según se ha expuesto *supra*, en la zona por donde discurren las aguas del río Chili, la Sociedad Minera Cerro Verde S. A., recientemente ha puesto en operatividad dos plantas de tratamiento de aguas servidas, las cuales vienen siendo operadas por SEDAPAR S. A.; sin embargo, pese a la importancia y magnitud de estas plantas y a la fuerte inversión que han demandado, estas sólo abarcan el área de competencia de SEDAPAR S. A., y ni siquiera eso, existen dentro y fuera de esta área, distintas personas, empresas y localidades que efectúan vertimientos sin tratamiento alguno a distintos sectores de la Cuenca Quilca Chili. Según información del área de proyectos de SEDAPAR S. A. se viene desarrollando un Proyecto de Inversión Pública, precisamente para los vertimientos no conectados a la red de SEDAPAR S. A, pero sólo se contempla

²⁸ Ibidem.

²⁹ Disponible en: www.ana.gob.pe

los de su área de competencia, más no el resto. Esta situación, conlleva una gran problemática, puesto que en el resto de las zonas anteriores y posteriores al río Chili y que conforman la cuenca Quilca – Chili, no existen propuestas o proyectos diseñados para solucionar problemas de contaminación precisados en el párrafo anterior.

La problemática planteada contiene distintos ámbitos y aristas, uno de ellos y de particular importancia resulta ser el elevado costo de los proyectos de tratamiento de aguas residuales, como lo evidencian los dos que actualmente se encuentran en la etapa de operación. Es esencial, como señala Postigo de La Motta, contar con recursos importantes para financiar las inversiones necesarias y así garantizar la vigencia del derecho humano al agua³⁰. Estos proyectos en principio resultan ser una obligación de los poderes públicos, del Estado en su conjunto, aunque en particular la responsabilidad caiga puntualmente, y no excluyentemente, en las entidades prestadoras de los servicios de saneamiento. De hecho, de no contarse con el financiamiento de la empresa privada, hubiera resultado casi imposible a SEDAPAR S. A. ejecutar los proyectos de inversión pública de tratamiento de aguas residuales, dados los costos que han demandado y que se encuentran desarrollados en los capítulos precedentes.

Todo lo expuesto se agrava sustancialmente, cuando se aborda la contaminación generada por vertimientos derivados de actividades productivas como la agricultura, la industria o la minería que tienen regulaciones diferentes a las de uso productivo, y además sectoriales que impiden un enfoque unitario y conjunto. En muchos de estos casos, estas actividades realizan vertimientos a los ríos sin ningún tipo de tratamiento y el único control es el ejercido por la Autoridad Nacional del Agua a través de su potestad sancionadora –como se precisó supra– para vertimientos no autorizados o contaminación al agua transgrediendo los parámetros de calidad ambiental.

³⁰ Ibidem, p. 148.

Respecto a los vertimientos derivados de actividades productivas, no se han efectuado estudios consistentes respecto a identificar a todos los autores de los mismos en toda la cuenca Quilca Chili, al tipo de vertimiento y su grado de contaminación a los ríos. Por ejemplo en el caso de la agricultura. En la misma se utiliza gran cantidad de sustancias artificiales como pesticidas y plaguicidas altamente tóxicos y con dosis altas de metales o sustancias tóxicas como el boro. Una vez utilizadas en el riego de los cultivos se generan aguas residuales con dichos compuestos, y sea por filtración o directamente, se vierten a los ríos o en zonas costeras al mar.

Los proyectos de inversión pública que aquí se han estudiado están básicamente referidos al área e competencia de SEDAPAR S. A.; es decir, para el uso poblacional, más no para el resto de usos productivos; además, están referidos solamente a una parte de la cuenca conocida como Chili. En relación a ello, conviene dilucidar algunos aspectos en relación con el sistema de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales por parte de SEDAPAR S. A.

Deficiencias del saneamiento en alcantarillado y tratamiento de aguas residuales

El sistema de emisores y de interceptores de alcantarillado a cargo de SEDAPAR S. A en la ciudad de Arequipa, está conformado por 10 emisores que drenan sus aguas servidas hacia la cuenca del río Chili³¹.

Emisor Chilpina - 18-R

Emisor Chilpina

Emisor Alata Izquierdo

Emisor Tingo-Alata –Arancota

Emisor Huaranguillo

³¹ Estudio tarifario. Determinación de la Fórmula Tarifaria, Estructura Tarifaria y Metas de Gestión Aplicable a La Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sedapar S.A. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS, Gerencia de Regulación Tarifaria, pp. 27 y 28. Disponible en www.sunass.gob.pe, fecha de consulta 08 de diciembre de 2013.

Emisor Congata

Emisor Sabandía

Emisor Tiabaya

Este sistema de alcantarillado resiste la descarga de un aproximado de 201,662 conexiones³² que finalmente se evacuaban a través de los citados emisores directamente al río Chili.

Frente a ello, SEDAPAR S. A. contaba con solamente una planta de tratamiento de aguas servidas denominada “Chilpina”, ubicada en la margen derecha del río Chili, la cual entro en operación en el año 1996, siendo rehabilitada en los años 1996 a 1998³³.

En la actualidad se han terminado de construir y han entrado en operación las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales de la Escalerilla y la Enlozada.

Sin embargo, no solamente se registran los citados emisores, existen otros muchos que han sido construidos por personas privadas e incluso algunas públicas que evacuan sus aguas residuales directamente al río Chili. Algunos de ellos han sido inscritos en el Programa de Adecuación de Vertimientos y Reúso (PAVER) administrado por la Autoridad Nacional del Agua como los siguientes³⁴:

Consetur S.A.

Club Internacional Arequipa

³² Estudio tarifario. Determinación de la Fórmula Tarifaria, Estructura Tarifaria y Metas de Gestión Aplicable a La Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sedapar S.A. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS, Gerencia de Regulación Tarifaria, p. 2. Disponible en www.sunass.gob.pe, fecha de consulta 08 de diciembre de 2013.

³³ Estudio tarifario. Determinación de la Fórmula Tarifaria, Estructura Tarifaria y Metas de Gestión Aplicable a La Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sedapar S.A. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS, Gerencia de Regulación Tarifaria, p. 28. Disponible en www.sunass.gob.pe, fecha de consulta 08 de diciembre de 2013.

³⁴ Taller: “Mejora de Gestión de la Calidad del Agua en las Cuencas Piloto” desarrollado en marzo de 2011. Fuente: www.ana.gob.pe, fecha de consulta 20 de agosto de 2013.

Cabildo Metropolitano de Arequipa

Sillustani S. R. L.

Restaurant “El Rosal”

Carlos Vicente Velásquez Arias

Servicio Turístico Bon Groumet E.I.R.L.

Gloria S. A.

Jorge Luis Chuquimallco Quispe

El referido programa ha vencido y, en la actualidad los vertimientos realizados por dichas personas u otros, no cuentan con las autorizaciones correspondientes.

Pese a esto, existen otros que no se encuentran registrados que superarían los 45 vertimientos³⁵ que evacuan directamente el río Chili. Al respecto, SEDAPAR S. A. ha elaborado un proyecto de inversión pública que permitiría abordar la problemática que ello implica y, con la que se daría una solución casi integral al problema de la descontaminación del río Chili, pero hasta entonces no se de esa solución se seguirá con la problemática. Aparece un inconveniente más, pese a que SEDAPAR S. A. elabore y ejecute aquel proyecto, este solamente abarcará el área de incidencia de dicha empresa, quedando fuera de tratamiento otros vertimientos.

En base a la situación expuesta por la que atraviesa no solamente el río Chili, sino el sistema final de aguas residuales y excretas de la ciudad de Arequipa, tanto las correspondientes a uso doméstico, como al comercial o industrial, se evidencia una contaminación excesiva y totalmente desmesurada al mismo. Ello constituye claramente un atentado flagrante y excesivo a nuestro derecho fundamental al medio ambiente.

³⁵ Fuente: Estudio elaborado por la Gerencia Regional de Salud Ambiental, Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental – Área de Ecología Protección del Ambiente y Salud Ocupacional. Fuente: Diario La República, fecha de publicación 27 de agosto de 2017.

En relación a la utilización de las aguas del río Chili, estas se dedican en un 87% a la agricultura. En efecto, el cauce del río atraviesa los distritos de Uchumayo, Tiabaya, La Joya, Vitor, entre otros, que tienen un alto porcentaje de tierras dedicadas a actividades agrícolas. Las aguas contaminadas del río son utilizadas para el riego de distintos productos que son destinados al consumo humano directo, como hortalizas, frutas, tubérculos, legumbres, entre otros.

A causa de las aguas contaminadas se producen una serie de trastornos y afecciones a la salud como enfermedades intestinales de carácter infeccioso tanto en la población urbana como rural. Los índices de enfermedades intestinales en Arequipa son importantes.

Ahora bien, las circunstancias descritas respecto a los efectos dañinos que origina la contaminación del río Chili, se presentan en muchos de los ríos y algunos lagos o lagunas en nuestro país y, en muchos otros países. Casi todos los cuerpos acuáticos receptores de residuos o desechos contaminados adolecen de una problemática similar a la del río Chili.

Todo lo expuesto, plantea la necesidad de examinar y analizar distintas aristas. En particular y a lo que interesa para la presente investigación, lo que interesa es conocer que exigencias y requisitos postula y determina e incluso obliga efectuar el Derecho, lo que demanda un análisis del Derecho Constitucional, del Derecho Ambiental y del Derecho del Gasto Público, principalmente del Derecho Presupuestario y de Inversión Pública

2. Derecho Constitucional

El abordar un análisis y posterior explicación del nivel de cumplimiento de los PIPs relacionados con la descontaminación del río Chili puede hacerse desde las distintas ramas y enfoques del Derecho; sin embargo y, conforme a la vocación del presente estudio, el mismo abordará solamente aspectos vinculados al Derecho Ambiental, al Derecho Presupuestario y, un tanto al Derecho

Administrativo. En este análisis no puede dejar de considerarse las pautas y postulados que se derivan del Derecho Constitucional, tanto por la consideración de la Constitución como norma suprema o norma de normas en nuestro sistema jurídico y su consiguiente influencia en aquel, como por cuanto algunas de sus disposiciones están directamente referidas al tema ambiental y, por el tratamiento y significación que, por ello, tienen en el resto del Derecho. Igual consideración en relación al Derecho Presupuestario o de Gasto Público. Por todo ello se abordará este punto desde estas cuatro aristas del Derecho.

El Derecho ha abordado el medio ambiente desde distintas perspectivas y, muchos de los elementos que lo conforman han seguido igual camino, estableciéndose determinadas distinciones en cuanto a su contenido y tratamiento jurídico.

En el campo del Derecho Constitucional, la Constitución desarrolla en algunas de sus disposiciones aspectos vinculados al ambiente las que serán tratadas a continuación, fundamentalmente a partir de las consideraciones que efectúa el Tribunal Constitucional, como supremo intérprete de la misma.

El Tribunal Constitucional entiende al ambiente como:

“...un sistema; es decir como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el compendio de elementos naturales -vivos o inanimados- sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos.

El ambiente es concebido como el medio en el cual se encuentran contenidos todos los factores que hacen posible la existencia humana y la de los demás seres vivos. Por consiguiente, alude a todas las condiciones e influencias del mundo exterior que rodean a los seres

vivientes y que permiten -de una manera directa o indirecta- su sana existencia y coexistencia.

A nuestro modo de ver, el ambiente entendido sistemáticamente como el conjunto de fenómenos naturales en que existen y se desarrollan los organismos humanos, encuentra en el comportamiento humano una forma de acción y de creación que condiciona el presente y el futuro de la comunidad humana.

Nuestra Constitución apunta a que la persona pueda disfrutar de un entorno en simétrica producción, proporción y armonía acondicionada al correcto desarrollo de la existencia y convivencia”³⁶.

En principio, en el Derecho Constitucional peruano, el medio ambiente es tratado como un derecho fundamental que corresponde a cada una de las personas y a todos en general. En efecto, el inciso 22) del artículo 2 de la Constitución, indica que toda persona tiene derecho “(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”. El constituir el ambiente un derecho fundamental, lo coloca a la cabeza del ordenamiento jurídico, puesto que los derechos fundamentales constituyen los principios supremos o superiores de la juridicidad, así se desprende del artículo primero de la Constitución que señala que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Este artículo contiene el principio básico o fundamental del ordenamiento jurídico peruano del respecto a la dignidad de la persona humana del cual se derivan todos los derechos fundamentales. Por tanto estos son el fin supremo de la sociedad y del Estado. La dogmática y la jurisprudencia tanto constitucional como ordinaria se han encargado de proclamar y desarrollar estos postulados.

De manera que, en tanto derecho fundamental el ambiente constituye, como está dicho, un principio esencial de nuestro sistema jurídico y, como tal, lo

³⁶ Exp. 0018-2002-AI-TC, Fundamento 6.

orienta y guía (función hermenéutica), sirve para cubrir los vacíos o deficiencias de la norma (función integradora) y su contenido sirve además para orientar al legislador o al legislador (función orientativa).

El Tribunal Constitucional ha delimitado el contenido esencial del derecho fundamental al ambiente, declarando lo siguiente:

Este derecho "...no se limita a señalar que es un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un medio ambiente (lo que desde luego no significaría gran cosa, pues todos vivimos en uno), sino que ese ambiente debe ser "equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida". Lo que supone que, desde una perspectiva constitucional, se tenga que considerar el medio ambiente, bajo las características anotadas, como un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales reconocidos por la Norma Suprema y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

A partir de la referencia a un medio ambiente "equilibrado", el Tribunal Constitucional considera que es posible inferir que dentro de su contenido protegido se encuentra el conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende, a su vez, sus componentes bióticos, como la flora y la fauna; los componentes abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo; los ecosistemas e, incluso, la ecósfera, esto es, la suma de todos los ecosistemas, que son las comunidades de especies que forman una red de interacciones de orden biológico, físico y químico. A todo ello, habría que sumar los elementos sociales y culturales aportantes del grupo humano que lo habite.

Tales elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada, vale decir, en referencia a cada uno de

ellos considerados individualmente, sino en armonía sistemática y preservada de grandes cambios.

Por consiguiente, el inciso 22) del artículo 2 de la Constitución, implica que la protección comprende el sistema complejo y dinámico de todos sus componentes, en un estado de estabilidad y simetría de sus ecosistemas, que haga posible precisamente el adecuado desarrollo de la vida de los seres humanos”³⁷.

Directamente relacionado con al ambiente, se encuentra el derecho fundamental a la salud. A este respecto, el Supremo Intérprete de la Constitucionalidad señala que artículo 7° de la Constitución de 1993^[1], comprende no solo el derecho al cuidado de la salud personal, sino también el acceso a condiciones mínimas de salubridad a fin de vivir una vida digna. Así, se afirma que el derecho a la salud abarca, por un lado, la atención de salud oportuna y apropiada, y, por otro, los factores que determinan la buena salud, tales como el agua potable, la nutrición, la vivienda y las condiciones ambientales y ocupacionales saludables, entre otros.

La contaminación de los ríos atenta contra el derecho humano al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, puesto que impide el disfrute de los elementos del ambiente y de que estos se desarrollen de manera natural y armónica, dado que la contaminación altera ese equilibrio en uno de los componente esenciales del ambiente como es el agua.

Ahora bien, según ha establecido el Tribunal Constitucional, el medio ambiente “tiene entre sus componentes a los recursos naturales, los mismos que pueden clasificarse en recursos renovables, es decir, aquellos que, pese a ser utilizados, pueden regenerarse; y en recursos no renovables, es decir, aquellos que, al ser utilizados, se agotan irremediablemente”³⁸. Dentro de la clasificación

³⁷ Exp. N° 0018-2002-AI-TC, Fundamento 7.

³⁸ Exp. N° 2064-2004-AA/TC, Fundamento 5.

de recursos naturales se encuentra el agua. A continuación se iniciará el análisis de este capítulo con las consideraciones constitucionales del recurso agua.

A partir de lo expuesto, se dará cuenta de los alcances jurídicos del nivel cumplimiento de los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili vinculados al Derecho Constitucional Ambiental, al Derecho Ambiental, y finalmente al Derecho del Gasto Público.

En relación al Derecho Constitucional Ambiental, se analizarán los principales aspectos que la Constitución aborda respecto al medio ambiente. Por tanto, se abordará respecto a los recursos naturales, el análisis de la afectación al recurso hídrico por causa de la contaminación al río Chili; el análisis de afectación al Derecho Fundamental al Medio Ambiente; y, finalmente las competencias públicas para la solución y atención a los problemas derivados contaminación de los ríos y del diseño y ejecución de los proyectos de inversión pública para su descontaminación.

Respecto al Derecho Ambiental se analizará la transgresión a la Ley General del Ambiente y a la Ley de Gestión Ambiental; a la Ley de los Recursos Hídricos; y, a Ley de los Servicios de Saneamiento, por causa de la contaminación del río Chili y las deficiencias en la ejecución de los proyectos de inversión pública para su descontaminación.

Por último, en cuanto al Derecho del Gasto Público se analizará la afectación a los fines del Derecho Presupuestario y el Incumplimiento a las reglas y fines Derecho de Inversión Pública, por efecto de la contaminación del río Chili y las deficiencias en la ejecución de los proyectos de inversión pública para su descontaminación.

2.1. La degradación del recurso agua por causa de la contaminación a los ríos y de las deficiencias de los proyectos de inversión pública para su descontaminación. En particular, el caso del río Chili

Las aguas que discurren por nuestro territorio y que forman parte de él, tienen una connotación y tratamiento tanto a nivel constitucional como a nivel de la legislación ordinaria. A este nivel constitucional, se aborda su tratamiento dentro de las consideraciones relativas a los recursos naturales, al constituir los recursos hídricos parte de estos³⁹. Lo señalado, configura un marco jurídico a partir del cual corresponde analizar y explicar el nivel de cumplimiento de los PIPs relacionados a la descontaminación del río Chili. Para este fin es necesario desarrollar algunos alcances sobre aquel tratamiento.

El marco normativo de los recursos naturales está constituido en principio por el artículo 66 de la Constitución Política, por la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, el Decreto Legislativo N° 1079, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, como normas generales; y por diversas leyes y normas que abordan el tratamiento de cada recurso natural, como el caso de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos que en la presente investigación será desarrollada en particular.

Ahora bien, según ha establecido el Tribunal Constitucional, el medio ambiente “tiene entre sus componentes a los recursos naturales, los mismos que pueden clasificarse en recursos renovables, es decir, aquellos que, pese a ser utilizados, pueden regenerarse; y en recursos no renovables, es decir, aquellos que, al ser utilizados, se agotan irremediablemente”⁴⁰. El artículo 3 de la Ley N° 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales, considera como recursos naturales a todo lo susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, dentro de ellos, conforme a su inciso a), a las aguas: superficiales y subterráneas⁴¹. Dentro de ellos, conforme a su inciso a) se

³⁹ Y es que la definición constitucional de medio ambiente (lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven) incluye el entorno globalmente considerado y los recursos naturales que forman parte de la naturaleza (STC. Exp. N° 0048.2004-PI/TC, fundamento 17).

⁴⁰ Exp. N° **2064-2004-AA/TC, Fundamento 5.**

⁴¹ **Definición de recursos naturales**

encuentran las aguas: superficiales y subterráneas. En esta clasificación se encuentran precisamente los ríos. Por su parte, La Ley de Recursos Hídricos como un recurso natural renovable, indispensable para la vida, vulnerable y estratégico para el desarrollo sostenible, el mantenimiento de los ecosistemas y ciclos naturales que la sustentan y la seguridad de la nación, conforme lo señala su artículo 1.

En este sentido, siguiendo a Sánchez Gonzáles, puede llamarse recursos naturales a todos aquellos elementos que nos proporciona la naturaleza, de los cuales se sirve el hombre para satisfacer sus necesidades de orden material⁴². Estos recursos se caracterizan, según Witker, en general, por ser limitados e interdependientes. Limitados, porque no crecen ilimitadamente, puesto que las leyes naturales imponen tasas de crecimiento al grado que cada uno de ellos controla el desarrollo de los demás. Este último referido a que entre ellos se da una relación funcional de equilibrio en que la alteración de uno afecta al desarrollo de los otros⁴³.

Artículo 3.- Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como:

- a. las aguas: superficiales y subterráneas;
- b. el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección;
- c. la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistos; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida;
- d. los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares;
- e. la atmósfera y el espectro radioeléctrico;
- f. los minerales;
- g. los demás considerados como tales.

El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural para efectos de la presente Ley.

⁴² Sánchez González, José, La Protección de los recursos naturales renovables en el derecho mexicano"... Op. Cit, p. 543.

⁴³ Witker, Jorge, Curso de Derecho Económico, Universidad Autónoma de México, México, 1989, pp. 71 y 72.

De esta manera, los recursos naturales en tanto elementos susceptibles de aprovechamiento y de generar al ser humano, son patrimonio de la Nación, lo que conforme aprecia el Tribunal Constitucional, implica “que su explotación en ningún caso puede ser separada del interés nacional y el bien común por constituir una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto, por lo que queda proscrita su explotación con fines exclusivamente individualistas o privatísticos”⁴⁴.

Al respecto, el Decreto Legislativo N° 1079 en su artículo 2 incorpora el denominado “Principio del Dominio Eminencial”⁴⁵, por el cual aún en caso de otorgarse algún derecho para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el Estado conserva el dominio sobre estos, así como sobre los frutos, productos y subproductos, en tanto ellos no hayan sido obtenidos acorde con el título por los cuales fueron otorgados, norma que a su vez incorpora el Principio de Protección Administrativa, por la cual la protección de dominio eminencial está a cargo de la Administración Pública, a través de sus órganos competentes, mediante las acciones de tutela estatal sobre los recursos naturales es eminencial “(..) es decir, el cuerpo político tiene la capacidad jurisdiccional para legislar, administrar y resolverlas controversias que se susciten en torno a su mejor

⁴⁴ STC Exp. N° 0003-2006-PI/TC, fundamento 5.

⁴⁵ Si bien existe discusión respecto al título de “dominio eminencial” que detenta el Estado sobre los recursos naturales en desmedro del título de “propiedad” que debería corresponderle (Cfr. Hernández Martínez, Eduardo, Los Recursos Naturales y el Patrimonio de la Nación. En: <http://estadoypropiedad.blogspot.com>, fecha de consulta 10 de junio de 2014); OTROS EN CAMBIO, COMO Andaluz Westreicher consideran que es un error considerar que al establecerse que “Patrimonio de la Nación significa propiedad intransferible de la nación”, señala que “en cada caso debe determinarse qué tipo de derechos se conceden sobre los distintos recursos naturales, dependiendo del interés nacional o bien común (Cfr. Andaluz Westreicher, Carlos, Manual de Derecho Ambiental, Iustitia, Lima, 2009, pp. 58 y 59). Esta discusión no es objeto de la presente investigación. Sin embargo, conviene resaltar la importancia que, siguiendo a Andaluz, cuando corresponda según los criterios de interés público y bien nacional y también juridicidad, se califique a un recurso natural como de propiedad estatal puedan considerarse algunos aportes considerados por Hernández. En todo caso, estas cuestiones han de abordarse en otro lugar y momento.

aprovechamiento. Pero dicha facultad legislativa, no solo se limita a las normas relativas a su aprovechamiento sostenido de los recursos marinos”⁴⁶.

Conforme a la doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional, la explotación y utilización de los recursos naturales tiene que estar ligada al interés nacional y al bien común, puesto que al ser los mismos patrimonio de la nación son reconocidos como “universalidad patrimonial” para todos los peruanos de todas las generaciones.

De ello se derivan dos aspectos relevantes. El Primero, que los recursos naturales tiene una significación valorativa basilar para los seres humanos desde siempre, pues a través de ellos se atienden y resuelven distintas necesidades, muchas de ellas esenciales para la vida, a partir de los cuales se pueden llevar a cabo distintas empresas o industrias, importantes para las sociedades y naciones a los que pertenecen. Esta valoración que surge a partir de su aprovechamiento y utilización es transversal, pues implica apreciaciones no solo económicas, también sociales, culturales, religiosas, entre otras que abarcan muchos de los aspectos centrales de la vida de los seres humanos. Pues bien, este contenido valorativo se ve o puede ser afectado por la actividad antrópica, en particular la generada por la contaminación ambiental. Los recursos naturales muchas veces son susceptibles frente a ello. De esta manera, su capacidad de aprovechamiento y utilidad se ve afectada y disminuida por los impactos negativos derivados de la contaminación, lo que en muchos casos afecta sustancialmente no solo la vida humana, sino la vida en general, los ecosistemas. La contaminación de los recursos naturales, en particular de los recursos hídricos disminuye las posibilidades de aprovechamiento y altera sustancialmente las de generar utilidad al ser humano, disminuye entonces sus opciones de utilidad y sus consideraciones valorativas.

En particular, para el caso de los recursos hídricos, específicamente los ríos, como cuerpos receptores de las actividades residuales de la utilización del

⁴⁶ STC. Exp. N° 2835-2010-PA/TC, fundamento 22.

recurso agua, las aguas servidas o residuales afectan, como se ha precisado supra, la dimensión valorativa de este recurso.

Es importantes advertir, como se ha expuesto en la introducción a la presente investigación, que la disponibilidad de agua dulce se irá reduciendo de manera importante en los años venideros, con ello, se incrementará el valor (teorías objetivas del valor), particularmente monetario de este recurso y quizás el nivel de conflictividad para tenerla. De todo esto se destaca la necesidad de proteger los recursos hídricos disponibles.

En segundo lugar, como sostiene el Tribunal Constitucional, una manifestación concreta del derecho de toda persona a disfrutar de su entorno ambiental idóneo para el desarrollo de su subsistencia, a partir de una interpretación sistemática del artículo 2 inciso 22), y de los artículos 66, 67, 68 y 69 de la Constitución, se concluye que “(...) el reconocimiento de que los recursos naturales -especialmente los no renovables-, en tanto patrimonio de la Nación, deben ser objeto de un aprovechamiento razonable y sostenible, y que los beneficios resultantes de tal aprovechamiento deben ser a favor de la colectividad en general, correspondiendo al Estado el deber de promover las políticas adecuadas a tal efecto”⁴⁷. De ello se derivan a su vez dos consideraciones.

La primera, el Principio y Deber Fundamental de Sostenibilidad en el Aprovechamiento de los Recursos Naturales. En este sentido, el Tribunal Constitucional sostiene que: “El uso sostenible de los recursos naturales comporta la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de dicha diversidad, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta, de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras. De igual modo, cuando se explotan recursos no renovables, como los hidrocarburos, debe cuidarse en no comprometer aquella diversidad biológica”⁴⁸.

⁴⁷ STC. Exp. N° 0026-2008-PI/TC, fundamento 29.

⁴⁸ STC. Exp. N° 0343-2007-PA/TC, fundamento 13.

La segunda, derivada del derecho fundamental al ambiente equilibrado y adecuado tanto en su faz reaccional como prestacional:

“(…) En su faz reaccional, se traduce en la obligación de los particulares y del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. En su dimensión prestacional, impone a los particulares y al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades (…)”⁴⁹.

Estas dos dimensiones comportan obligaciones tanto a los particulares como al Estado de no realizar actos de afectación negativa al ambiente, sino por el contrario de llevar a cabo tareas de conservación de un ambiente equilibrado. Lo dicho, para el caso de los recursos naturales, y en particular los hídricos, importa la obligación fundamental de no dañar ni contaminar los cuerpos de agua y de realizar más bien acciones de conservación equilibrada de los mismos. La contaminación de los ríos implica la transgresión de estos deberes fundamentales para los recursos hídricos y en definitiva para el derecho fundamental no sólo al ambiente sino al agua como se verá más adelante.

Se aprecia que la orientación marcadamente protectora del Derecho incide sobre la construcción que acaba de presentarse. Se trata de la llamada, como señala Esteve Pardo, Orientación Ecológica del Derecho, que implica una sustantivación de la naturaleza y sus recursos. “Se reconoce en ellos a sujetos sobre los que no puede disponerse –o sólo con arreglo a criterios predominantemente científicos- y que imponen además sus propias exigencias” (…) son los recursos y elementos naturales los que imponen sus

⁴⁹ STC. Exp. N° 0343-2007-PA/TC, fundamento 5.

requerimientos ecológicos y dejan de ser objetos de libre explotación (...) Sin embargo, como continúa dicho autor, esta orientación está montada sobre un equívoco irresoluble: estos recursos y elementos supuestamente subjetivados no pueden en ningún caso expresar sus exigencias ecológicas, de esta manera ningún curso de agua nos dirá cuál es su caudal ecológico

Las apreciaciones técnicas quedarán en informe o propuesta. De esta manera la idea de explotación racional sigue presente en todas las regulaciones sectoriales de los recursos y suministra un instrumento muy operativo y arraigado, “conforme a ello la explotación de los recursos ha de realizarse siguiendo criterios científicos y técnicos que preserve esos mismos recursos y aseguren en su caso su regeneración”⁵⁰.

Lo expuesto, implica que la contaminación de los ríos atenta directamente al contenido constitucional del recurso natural agua, el Tribunal Constitucional señala que la contaminación del agua la perjudica en cuanto recurso natural⁵¹, constituyendo un accionar inconstitucional tanto el contaminar como el no llevar cabo acciones tendientes a evitar dicha contaminación, y aún más, de revertir dicha situación, ente otros, a través del desarrollo de proyectos de inversión pública para tal efecto. Por ello el Tribunal Constitucional señala que en “relación al medio ambiente, el principal riesgo que presenta el manejo inadecuado del agua es la contaminación causada por residuos sólidos y líquidos”⁵².

2.2. La afectación al Derecho fundamental al Agua por la contaminación de los ríos y por las deficiencias en la ejecución de los proyectos de inversión pública para su descontaminación. La necesidad de una revisión y replanteamiento: El derecho fundamental al agua y al saneamiento. El caso del río Chili

⁵⁰ Esteve Pardo, José, Derecho del Medio Ambiente, 3ra Edic., Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 155 y ss.

⁵¹ Exp. N° 06534-2006-AA/TC, Fundamento 22.

⁵² Exp. N° 2064-2004-AA/TC, Fundamento 8.

El agua además de ser un recurso natural y ser un elemento esencial para la vida, tiene una profunda significación en el ámbito de la esfera personal y social del ser humano, es así que se ha conformado como un derecho fundamental el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento. Su reconocimiento está ligado a valores temporales tan importantes como la Dignidad de la Persona Humana y del Estado Social y Democrático de Derecho⁵³. Nuestro Tribunal Constitucional ha desarrollado algunos de los alcances de este derecho constitucional y fundamental, considerándolo un derecho no enumerado ni reconocido positivamente por el Derecho Peruano.

En nuestro país a nivel legislativo, el derecho fundamental al agua ha ido incorporándose de manera gradual a nuestro ordenamiento jurídico, se desarrollará primero su incorporación legislativa, para luego abordar la jurisprudencial.

La incorporación legislativa fue en principio de manera un tanto indirecta, a través los documentos internacionales suscritos por el Perú –los que se detallarán más adelante-, instrumentos que al tratar de un derecho fundamental, forman parte del Derecho Nacional, conforme lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución Política⁵⁴.

En las leyes ordinarias, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente del 15 de octubre de 2005 en su artículo 114 dispuso que “el acceso al agua para consumo humano es un derecho de la población”. Fue, por intermedio de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, que el legislador ordinario incorporó por primera vez en el inciso 2 del Artículo III de su Título Preliminar consagro el “Principio de Prioridad en el Acceso al Agua”, señalando que el acceso al agua para la satisfacción de las necesidades primarias de la persona humana es

⁵³ Exp. N° 06534-2006-AA/TC, Fundamento 17.

⁵⁴ Artículo 55°.- Tratados – Constitución Política del Perú

Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

prioritario por ser un derecho fundamental sobre cualquier uso, inclusive en épocas de escasez. Asimismo, el artículo 40 de la referida ley dispone que “el Estado garantiza a todas las personas el derecho de acceso a los servicios de agua potable⁵⁵, en cantidad suficiente y en condiciones de seguridad y calidad para satisfacer necesidades personales y domésticas”.

Sin embargo, es la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobada mediante Decreto Legislativo del 29 de diciembre de 2016, la primera norma en nuestro país que aborda en forma conjunta el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento como un derecho integral. De esta manera, en el inciso 1 del Artículo III de su Título Preliminar se refiere al Principio de “Acceso universal: El acceso a los servicios de saneamiento, en condiciones de eficiencia, sostenibilidad y calidad, es derecho de toda persona y es obligación del Estado asegurar su provisión por medio de prestadores que brinden los servicios en tales condiciones”, considerando a los servicios de saneamiento como servicios públicos esenciales por su impacto en la salud de la población, el ambiente y el desarrollo económico sustentable. En virtud de este principio, los servicios de saneamiento gozan de especial protección ante la ley, son prioritarios en las asignaciones presupuestales de los distintos niveles de gobierno y tratamiento preferencial en las actuaciones del Estado, conforme al Principio de Esencialidad contenido en el inciso 2 del Artículo III de su Título Preliminar. Conforme a su artículo primero, los servicios de saneamiento comprenden: la prestación regular de: servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas residuales para disposición final o reúso y disposición sanitaria de excretas, en los ámbitos urbano y rural.

Posteriormente se elaboraron proyectos de ley para la incorporación del derecho al acceso al agua potable en la Constitución. Así el Proyecto de Ley N°

⁵⁵ El subrayado es propio.

1456/2012⁵⁶ planteó incorporar al artículo segundo de la Constitución Política un inciso, el 25, con el siguiente texto:

“Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho

(...)

25. Al agua como Derecho Humano, fundamental e irrenunciable. El agua se constituye en patrimonio de nuestro país y es un bien estratégico para el desarrollo de la nación y es esencial para la vida, el dominio sobre el agua es irrenunciable e inembargable

Fue recientemente, a través de la Ley N° 30589, Ley de Reforma Constitucional, del 22 de junio de 2017, que por primera vez, a nivel Constitucional se reconoce el Derecho de acceso al agua como un Derecho Constitucional, incorporándose el Artículo 7 – A al texto Constitucional, conforme a lo siguiente:

“Artículo 7-A.- El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos. El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible”.

A continuación se abordará el desarrollo jurisprudencial que el derecho fundamental al agua potable y al saneamiento ha tenido en nuestro país. En este sentido, se abordará la doctrina que ha asumido el Tribunal Constitucional sobre dicho Derecho.

Conforme señala el Supremo Contralor de la Constitucionalidad, el agua constituye un elemento esencial para la salud básica y el desarrollo de toda actividad económica, por lo que resulta vital para la supervivencia de todo ser humano. Así, se ha comprobado que los servicios deficientes de agua y

⁵⁶ Presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista a iniciativa de la congresista Marisol Espinoza Cruz con fecha 24 de agosto de 2012. Fuente: congreso.gob.pe.

saneamiento son la causa directa del deterioro de las condiciones de salud, así como causa importante de enfermedades originadas en el medio ambiente⁵⁷.

En cuanto a su naturaleza “...el derecho al agua potable, (...) supone primariamente un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización correspondería ser promovida fundamentalmente por el Estado; por eso señala Díaz Muñoz que, corresponde ubicado dentro de los llamados derechos sociales, como este mismo autor señala, el Estado debe hacer, entonces, efectivo este derecho para todos en plazos razonables, así como ir hacia un progresivo mejoramiento en su disfrute por todas las personas”⁵⁸. Su condición de recurso natural esencial lo convierte en un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo no sólo de la existencia y la calidad de vida del ser humano, sino de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente, resultando prácticamente imposible imaginar que sin la presencia del líquido elemento el individuo pueda ver satisfechas sus necesidades elementales y aun aquellas otras que, sin serlo, permiten la mejora y aprovechamiento de sus condiciones de existencia”⁵⁹.

El Tribunal Constitucional enfatiza “el rol esencial que tiene el agua para el individuo y la sociedad en su conjunto”, por ello señala que su estatus está al nivel no sólo de “un derecho fundamental, sino también al de un valor objetivo que al Estado Constitucional le corresponde privilegiar”⁶⁰, por ello su contenido se plasma en:

- Su acceso, supone crear las condiciones de acercamiento del recurso a favor del destinatario; en consecuencia, debe:

⁵⁷Exp. N° 2064-2004-AA/TC, Fundamento 5.

⁵⁸ Díaz Muñoz, Oscar, El Derecho Humano al Agua Potable en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Treinta Años de Jurisdicción Constitucional en el Perú Tm. II, Genaro Eto Cruz Coordinador, Centro de Estudios Constitucionales, Lima, 2014, p. 1081.

⁵⁹ Exp. N° 06534-2006-AA/TC, Fundamento 18.

⁶⁰ Exp. N° 06546-2006-PA/TC, Fundamento 8.

- ✓ Existir agua, servicios e instalaciones en forma física cercana al lugar donde las personas residen, trabajan o estudian.
 - ✓ El agua, los servicios e instalaciones deben ser plenamente accesibles en términos económicos, con costos al alcance de las personas.
 - ✓ No se ha de permitir discriminaciones o distinciones, salvo en condiciones especiales.
 - ✓ Se debe promover una política de información permanente.
- Su calidad, se ha de garantizar condiciones plenas de salubridad, manteniéndose en óptimos niveles los servicios e instalaciones de suministro. Resulta inaceptable un dispensamiento que ponga en peligro la vida, salud o seguridad de las personas, debiendo establecerse medidas para evitar la contaminación del recurso.
 - Suficiencia, supone que este recurso deba ser dispensado en condiciones cuantitativas adecuadas que permitan satisfacer necesidades elementales.

El Estado dentro de su rol social y en razón de su objetivo primordial de protección del ser humano y su dignidad, debe fomentar que el agua potable se constituya no sólo en un derecho de permanente goce y disfrute, sino a la par en un elemento al servicio de un indeterminable repertorio de derechos, todos de trascendencia para la realización plena del individuo⁶¹.

Por ello se reconoce que el Estado el deber de respetar, proteger y realizar tal derecho. “El deber de respeto supone que los estados aseguren que las actividades de sus instituciones, agencias y representantes no interfieran con el acceso de las personas al agua; el deber de protección frente a terceros manifiesta la implementación de medidas a fin de evitar la contaminación y que aseguren el abastecimiento, la seguridad y la accesibilidad del agua para la población; y el

⁶¹ Exp. N° 06534-2006-AA/TC, Fundamento 25.

deber de realizar implica implementar políticas que posibiliten progresivamente el acceso de la población al agua potable segura y a instalaciones de saneamiento”⁶².

El Tribunal Constitucional, asimismo ha ampliado, aunque no completamente el derecho al agua como derecho de acceso al agua y a los servicios de saneamiento, reconociendo al saneamiento como uno de los servicios públicos que busca la realización de los derechos a la salud y a un nivel de vida adecuado y digno, el cual, conforme lo dispuesto en la Ley N° 26338 comprende “la prestación regular de servicios de agua potable alcantarillado sanitario y pluvial y disposición sanitaria de excretas tanto en el ámbito urbano como en el rural”. Asimismo, la Ley N° 30045 de modernización de los servicios de saneamiento, dispone que es un derecho de la población tener acceso a servicios de saneamiento sostenibles y de calidad y es obligación del Estado proveerlos a través de los prestadores de servicios de saneamiento a que se refiere la Ley N° 26338. El Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para permitir en forma progresiva que las personas cuenten y gocen de los servicios de saneamiento (accesibilidad física), así como la de garantizar su prestación efectiva, continua, suficiente, de calidad y sin discriminación”⁶³.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el contenido mínimo del derecho fundamental al agua potable, así señala que el Estado debe garantizar tres cosas esenciales sin las cuales se vería desnaturalizado notoriamente. Precisa que no se trata de proclamar que el agua existe, sino de facilitar un conjunto de supuestos mínimos que garanticen su goce o disfrute por parte del ser humano, considera que no sólo el agua⁶⁴.

Según Calvo Miranda el agua para los efectos que nos ocupan, comprenden lo que se conoce como el “ciclo urbano del agua” que comprende “los

⁶² Exp. N° 2064-2004-AA/TC, Fundamento 7.

⁶³ Exp. N° 00666-2013-PA/TC, Fundamento 5, 6 y 7.

⁶⁴ Ibidem.

servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y depuración de las residuales”. “Este ciclo -señala dicho autor- está compuesto de una serie de fases interdependientes que van desde la captación del agua hasta su tratamiento final, pasando por su transporte, potabilización, suministro domiciliario, evacuación y vertido final”⁶⁵.

De los componentes del referido “ciclo del agua”, solamente el agua potable ha sido considerado un derecho fundamental, como así lo ha proclamado el Tribunal Constitucional⁶⁶ y la dogmática jurídica⁶⁷. Sin embargo, en tanto recurso natural, el tratamiento de las aguas residuales adquiere significación constitucional. Resulta relevante analizar si el referido derecho fundamental se extiende o puede extenderse a todo el ciclo del agua, o por lo menos a su última fase correspondiente a la evacuación y vertido final, lo que comprende el tratamiento de las aguas residuales.

En este sentido, como ya se ha desarrollado, se puede indicar sintéticamente, a partir de la doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional, que el derecho fundamental al agua potable implica los siguientes rasgos y consideraciones: Constituye un derecho de naturaleza prestacional y, como consecuencia de ello debe ser concretado por el Estado; constituye un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo tanto de la existencia y calidad de vida del ser humano y de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente; es condición indispensable y necesaria para satisfacer las necesidades ambientales; permite la mejora y aprovechamiento de las condiciones de existencia; y, se constituye en un elemento de servicio para otros derechos fundamentales.

⁶⁵ Calvo Miranda, José Luis, Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento de Aguas Residuales Urbanas en España, Revista Aragonesa de Administración Pública N° 36, 2010, p. 296.

⁶⁶ Exp. N° 06534-2006-AA/TC, Fundamento 17 a 25.

⁶⁷ Entre otros, Barba Álvarez, Rogelio, El Agua como Derecho Fundamental y su Protección Jurídico Penal, Revista Prolegómenos – Derechos y Valores N° 2011 – 1.

Pero los alcances del derecho al agua potable resultan insuficientes frente a la problemática derivada del consumo y/o utilización de las aguas a que todos tenemos derecho.

La dignidad de la persona postula la necesidad de solucionar los problemas derivados de la contaminación de los ríos y, en general de las aguas superficiales. Las calidades y condiciones mínimas de vivencia de los seres humanos, demanda una atención y solución de los mismos. De este valor fundamental fluye, entonces, un derecho de todas las personas de contar con instalaciones de evacuación de excretas y aguas residuales que se generan como residuos derivados de la utilización del agua y, que luego de ello estos sean adecuadamente tratados. No es posible solamente atender la necesidad de contar con agua potable, sin atender luego los asuntos vinculados a los residuos que deja dicha utilización. Estos servicios, el de alcantarillado o simple evacuación de las aguas fecales, y el tratamiento o depuración de esas aguas previo a su vertido final, es lo que Calvo Miranda señala es llamado genéricamente como “saneamiento”⁶⁸.

La ausencia de estos servicios, como se ha visto genera afectación al derecho a la salud, por las enfermedades que causa, así como a la dignidad dado que carecer de los mismos afecta a la calidad de vida de las personas. Como señala Silva Ardanuy, “las obligaciones relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento están implícitas también tratados internacionales y se derivan de las obligaciones de promover y proteger otros Derechos Humanos como el derecho a la vida, a una vivienda adecuada, a la educación, a la alimentación, salud, al trabajo, a la vida cultural. Al interpretar el Derecho a la vida en el Marco del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos, en la Observación General nº6 de 1982, subrayó que, además de la protección contra la privación de la vida, el Derecho también imponía a los Estados el deber de garantizar el acceso a los medios de supervivencia y les exigía que adoptaran medidas positivas, en particular para reducir la mortalidad infantil y

⁶⁸ Calvo Miranda, José Luis, Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento de Aguas Residuales... op. cit., p. 296.

aumentar la esperanza de vida, así como para eliminar la malnutrición y las epidemias”⁶⁹.

El enfoque del derecho fundamental basado únicamente en el agua potable, resulta insuficiente para dar cuenta de una gran problemática no solo nacional sino mundial. En este sentido, “Las estadísticas reflejan que en los países con menor nivel de desarrollo hay una importante cantidad de muertes atribuibles a la falta de acceso a agua potable y a sistemas de saneamiento e higiene, que son elementos fundamentales en la prevención de enfermedades transmisibles. Mientras que en los países desarrollados apenas se registran muertes por la falta de acceso a estas infraestructuras de salud pública, en las regiones y países con menor nivel de desarrollo la falta de acceso a agua potable y a sistemas de saneamiento es la causa principal de la transmisión de las diarreas, que provocan cada año casi dos millones de muertes prematuras, la mayoría de ellas entre la población infantil. El agua también se relaciona con la transmisión de otras enfermedades como el paludismo, la esquistosomiasis o la legionela. Las estadísticas de muertes atribuibles a la falta de acceso a agua potable y servicios de saneamiento en niños y niñas son aún más preocupantes, porque ponen de manifiesto que este grupo social es el más vulnerable ante la falta de acceso a estas infraestructuras de salud. En las regiones y países con menor nivel de desarrollo la falta de acceso a agua potable y a sistemas de saneamiento es la causa principal de enfermedades transmisibles como la diarrea, el paludismo, la esquistosomiasis o la legionela. La transmisión de las diarreas provoca cada año casi dos millones de muertes prematuras, la mayoría entre la población infantil”⁷⁰.

Según la ONU, respecto al saneamiento señaló que casi “1.000 millones de personas (15% de la población mundial) permanece sin acceso a retretes, letrinas o cualquier otro tipo de instalación de saneamiento, y no tiene otra opción que defecar al aire libre, lo que supone altos niveles de contaminación ambiental y la

⁶⁹ Francisco Manuel, Silva Ardanuy, El Derecho al agua posible. Dimensión social del derecho al agua y al saneamiento, en: Lex Social: Revista Jurídica de los Derechos Sociales, N° 1, 2013, Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla (España), p. 77.

⁷⁰ Información extraída de Atlas de la Salud, disponible en: <http://www.atlasdelasalud.org>.

exposición a los riesgos de infecciones microbianas, enfermedades diarreicas (incluido el cólera), el tracoma, la esquistosomiasis y la hepatitis. A pesar de ello, se han logrado progresos esperanzadores, 1.900 millones de personas obtuvieron acceso a mejores servicios de saneamiento entre 1990 y 2011. La tendencia continua de crecimiento de la población y la rápida urbanización ponen aún más bajo presión unas ya deterioradas infraestructuras de agua y saneamiento (GLAAS, 2012)”⁷¹.

La prestación y atención de los servicios de saneamiento responde a las mismas características y elementos que sustentan el derecho fundamental al agua potable y que han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional. Es necesario señalar que el saneamiento comprende el acceso a, y el uso de, instalaciones y servicios para excretas humanas y aguas residuales con privacidad y dignidad⁷², a que estas instalaciones se integren a un sistema adecuado de colectores y por último de emisores que previo a efectuar los vertimientos que contienen a los cuerpos de agua sean no solo eficaz y eficientemente tratadas, sino que también lo sean de la forma más idónea posible.

En este sentido, El Hadji Guissé, Relator Especial de la ONU, informo que “el derecho humano a disponer de servicios de saneamiento exige que los Estados garanticen a toda persona el acceso a servicios de saneamiento seguros, accesibles, aceptables y asequibles en su hogar o cerca de éste y en las instituciones públicas (en particular en las instituciones educativas, los hospitales y los lugares de trabajo). Ese derecho supone la existencia de los siguientes factores: a) disponibilidad (instalaciones de saneamiento suficientes); b) calidad (las instalaciones de saneamiento deberían concebirse de manera que reduzcan al mínimo los riesgos para la salud, sean adecuadas para la higiene y respeten la

⁷¹ Nota Informativa: Agua y Salud, documento disponible en: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/04_2014_water_and_health_info_brief_spa.pdf, fecha de consulta junio de 2017.

⁷² Saneamiento: un imperativo de Derechos Humanos, disponible en: www.onuhabitat.org, fecha de consulta 28 de agosto de 2013.

intimidad y la dignidad de las personas, teniendo en cuenta las preferencias culturales y las necesidades especiales de algunas personas y grupos, como los discapacitados); y c) accesibilidad, que comprende: i) la accesibilidad física (las instalaciones de saneamiento deberían estar al alcance físico de todos los sectores de la población, es decir, próximas al hogar, la institución educativa o el lugar de trabajo, y en un lugar seguro); ii) la asequibilidad o la accesibilidad económica (toda persona debería tener acceso a servicios de saneamiento gratuitos o a precios asequibles); iii) la no discriminación (los servicios e instalaciones de saneamiento deberían ser accesibles a todos sin discriminación alguna); y iv) el acceso a la información (toda persona debería poder solicitar, recibir y difundir información sobre cuestiones relacionadas con los servicios de saneamiento)”⁷³.

Entonces, el contenido de este derecho fundamental debe abarcar todo el ciclo del agua: a la dotación y suministro de agua potable y a los servicios de saneamiento. Esta conclusión no es nueva. En particular es de destacarse las conferencias y documentos desarrollados al seno de la Organización de las Naciones Unidas, como los siguientes⁷⁴:

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW, de diciembre de 1979.

En dicha convención, además de establecerse una agenda para terminar con la discriminación contra la mujer, se hace explícita consideración al contenido del agua y el saneamiento de la siguiente manera:

Artículo 14(2)(h): Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas

⁷³ Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento. Informe final del Relator Especial El Hadji Guissè disponible en <http://www.cetim.ch/legacy/es/documents/rap-2004-20-esp.pdf>.

⁷⁴ El Derecho Humano al Agua y al Saneamiento. Hitos, disponible en: www.un.org, fecha de consulta 29 de agosto de 2013.

rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular, le asegurarán el derecho a: ...h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios de saneamiento, le electricidad y el abastecimiento de agua, los transportes y las comunicaciones.

- Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible. “Conferencia de Dublín”, de enero de 1992.

En la que se sostiene en su Principio 4 que: “... es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a una agua pura y al saneamiento por un precio asequible”.

- Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo, de setiembre de 1994.

Se sostiene que el Programa de Acción de la Conferencia afirma que toda persona “tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluidos alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento.”

- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de diciembre de 1999.

En su Declaración Política de indica lo siguiente: “Nos felicitamos de que la Cumbre de Johannesburgo haya concentrado la atención en la universalidad de la dignidad humana y estamos resueltos, no sólo mediante la adopción de decisiones sobre objetivos y calendarios sino también mediante asociaciones de colaboración, a aumentar rápidamente el acceso a los servicios básicos, como el suministro de agua potable, el saneamiento, una vivienda adecuada, la energía, la atención a la salud, la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad”.

- Proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento E7CN.4/Sub.2/2005/25.

Este proyecto pretende asistir a los responsables de la elaboración de las políticas a nivel de los gobiernos y las agencias internacionales y los miembros de la sociedad civil que trabajan en el sector del agua y el

saneamiento a que hagan realidad el derecho al agua y al saneamiento, propone una orientación para la ejecución del tal derecho.

- Concejo de Derechos Humanos, Decisión 2/104, noviembre de 2006. La decisión consiste en la realización de un estudio detallado sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua y el saneamiento, que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, que incluya conclusiones y recomendaciones pertinentes al respecto, para su presentación al Concejo.
- Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y los contenidos de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, de agosto de 2007.
- Concejo de Derechos Humanos, Decisión 7/22, marzo de 2008
Se nombra a un experto independiente sobre las cuestiones de las obligaciones en materia de derechos humanos relacionados con el acceso al agua potable y el saneamiento.
- Concejo de Derechos Humanos, Decisión 12/8, octubre de 2009.
Recibe el primer informe de la experta independiente y, por vez primera, reconoce que los Estados tienen la obligación de abordar y eliminar la discriminación en materia de acceso al saneamiento, instándolos de forma efectiva las desigualdades a este respecto.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/64/292, de julio de 2010.

Como se menciona en su texto y en los antecedentes de la ONU, con se reconoce por primera vez de manera oficial el derecho humano al agua y al saneamiento y asume que el agua potable pura y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. En esta resolución se insta a los Estados y a las organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a

apoyar la capacitación y la transferencia tecnológica para ayudar a los países, en particular a los que se encuentran en vías de desarrollo, a suministrar unos servicios de agua potable y saneamiento seguros, limpios, accesibles y asequibles para todos.

- Concejo de Derechos Humanos, Resolución A/RES/64/292, de setiembre de 2010

En esta Resolución, continuando con la adoptada por la Asamblea General de la ONU, se afirma que el derecho al agua y al saneamiento es parte de la actual ley internacional y confirma que este derecho es legalmente vinculante para los Estados. También exhorta a los mismos a desarrollar herramientas y mecanismos apropiados para alcanzar progresivamente el completo cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el acceso seguro al agua potable y al saneamiento, incluidas aquellas zonas actualmente sin servicio o con un servicio insuficiente.

- Concejo de Derechos Humanos, Resolución A/RES/64/292, de abril de 2011.

EL Concejo de Derechos Humanos decide con esta resolución “prorrogar el mandato de la actual titular de mandato como relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento por un periodo de tres años y alienta al/ala Relator/a Especial a que, en el desempeño de su mandato... Promueva la plena realización del derecho humano al agua potable y el saneamiento, utilizando para ellos, entre otros medios, el de prestar especial atención a las soluciones prácticas en relación con el ejercicio de aquel derecho, de manera particular en las misiones a los países, siguiendo los criterios de disponibilidad , calidad, accesibilidad física, asequibilidad y aceptabilidad.

Estos documentos son de entre los primeros que proclaman y recogen los fundamentos del derecho fundamental al agua potable y al saneamiento, de entre los asumidos y elaborados por la Organización de las Naciones Unidas, se han tomado solamente los referidos a estos dos componentes del ciclo del agua,

puesto que existen otros referidos solamente al derecho al acceso al agua potable. Incluso el primero de estos documentos se refiere solamente a este derecho, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua celebrada en Mar del Plata en marzo de 1997.

Conforme a ello, Flores Elizondo y Nava Guerrero, señalan que “El reconocimiento que la ONU ha hecho al agua y el saneamiento como un derecho inalienable, indivisible, interdependiente, interrelacionado y universal a todos los seres humanos tiene implicaciones sumamente profundas y diversas. De acuerdo con el Consejo de Europa⁴ (2005), los derechos humanos no dependen de promesas, permisos o autorizaciones, tampoco se encuentran condicionados a la nacionalidad, género, edad, lengua o cualquier otro factor. Son patrimonio de la humanidad y todas las personas deben tener acceso a ellos. Se trata de una cuestión de dignidad y de respeto a la vida humana”⁷⁵.

Por último es importante resaltar el hecho que el séptimo objetivo del milenio establecido por la Organización de las Naciones Unidas comprende como una de las metas a alcanzar la reducción a la mitad **para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.**

A partir de lo desarrollado y, considerando que el derecho fundamental al agua potable y al saneamiento constituye principalmente un derecho prestacional, como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional, que además señala que es deber prioritario del Estado atender y satisfacer dicho derecho. Por tanto, es imprescindible que este asuma las acciones necesarias de manera urgente e inmediata para dar solución a la falta de este derecho. A este respecto, corresponde diseñar e implementar una política de Estado, adecuada, racional y

⁷⁵ Flores Elizondo, Rodrigo y Nava Guerrero, Graciela del Carmen, El agua y el saneamiento como un derecho humano, en: Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública, Vol. 4, Nº. 8, 2011, p. 91.

realista frente a las distintas realidades de nuestro país y, que además sea eficiente, eficaz y responsable.

En este marco se dictó el Decreto Supremo N° 007-2006-VIVIENDA que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2006 - 2015

La sola consagración del acceso al agua potable como derecho fundamental, como lo ha hecho la Ley N° 30589, Ley de Reforma Constitucional, resulta ser insuficiente, la problemática real, los textos normativos internacionales promovidos por la ONU y aún la jurisprudencia la internacional. Se requiere una visión más integral, que comprenda los servicios de saneamiento. Por ello, el derecho materia de estas líneas debe conformarse como derecho fundamental al acceso al agua potable y al saneamiento.

Asimismo, el que no se desarrollen proyectos de inversión pública, con la finalidad de dotar de manera integral de agua potable y servicios de saneamiento a las poblaciones que carezcan de ellos, o tengan un servicio deficiente o restringido de los mismos, transgrede este derecho humano.

Los PIPs, materia de la presente investigación, transgreden este derecho y principio jurídico, por cuanto, como se ha sostenido, no brindan una solución integral al problema de la falta de tales servicios.

2.3. Esclarecimiento de las competencias públicas para la solución y atención a los problemas derivados contaminación de los ríos y del diseño y ejecución de los proyectos de inversión pública para su descontaminación

En este apartado, se aborda el tema de las competencias públicas respecto a los servicios de saneamiento que permitirán luego determinar la instancia organismo u organismos competentes para dar cuenta a los problemas que se originan respecto a las entidades competentes para llevar a cabo la inversión pública necesaria para la descontaminación del río Chili.

Se aborda el tema de la competencia porque se trata, en principio, de un asunto de raigambre evidentemente –aunque no únicamente- constitucional derivado de la parte orgánica de los textos constitucionales referidos a la organización del poder público y del Estado, en base al principio de división de poderes; *en segundo lugar, por cuanto constituye a su vez uno de los principios fundamentales del Derecho del Gasto Público referido a que entidades les corresponde la problemática que se desarrolla en la presente investigación y, en consecuencia, invertir los recursos públicos asignados para ello.* Y, por último, por cuanto con ello se clarifica, al menos en el rubro del saneamiento, un tema que en muchos ámbitos del Derecho Ambiental suele resultar oscuro o ambiguo, como lo es el de la competencia.

La competencia constituye el ámbito donde el gobierno en sus tres niveles, así como los poderes y organismos constitucionales autónomos, pueden y deben desarrollar los asuntos públicos que les estén encomendados. Al respecto, Sánchez Morón señala que aquella es una parcela o cuota de poder, de los que corresponden a las administraciones pública, que se asigna a cada Administración (aquí nivel de gobierno) o ente público y dentro de él, a cada uno de sus órganos⁷⁶, los que en síntesis son de normar, regular y administrar los mismos.

Por tanto, para el asunto materia de la presente investigación, la competencia determinará las entidades públicas que han de desarrollar o ejecutar la inversión pública correspondiente para lograr la descontaminación de los ríos, en particular del río Chili, así como las otras acciones que en particular deban desarrollar para tal finalidad.

A continuación de proceder a efectuar el análisis competencial diseñado tanto por la constitución como por la legislación ordinaria, a fin de esclarecer las entidades y los niveles de gobierno con competencia para encargarse de los temas

⁷⁶ Sánchez Morón, Miguel, Derecho Administrativo, 3ra. Edic., Tecnos, Madrid, 2007, p. 238.

vinculados a la descontaminación de los ríos, así como de ejecutar la inversión pública con tal fin.

La determinación de la competencia se efectúa conforme al principio de legalidad; esto es, que la misma se asigna en función a ley. Por tanto, la ley es el título habilitante del ejercicio de la competencia.

Para determinar que entidades son las competentes, debe tenerse en consideración que la protección, conservación y preservación del medio ambiente, y como consecuencia, de ello el procurar la descontaminación de los ríos, dirigiendo y ejecutando los recursos públicos para dicha finalidad es una de las funciones más importantes del Estado.

De conformidad con el artículo 58 de la Ley General del Ambiente, los ministerios y sus respectivos organismos públicos descentralizados, así como los organismos regulatorios o de fiscalización, ejercen funciones y atribuciones ambientales sobre las actividades y materias señaladas en la ley. Las autoridades sectoriales con competencia ambiental, coordinan y consultan entre sí y con las autoridades de los gobiernos regionales y locales, con el fin de armonizar sus políticas, evitar conflictos o vacíos de competencia y responder, con coherencia y eficiencia, a los objetivos y fines de la presente Ley y del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

El artículo 59 de la Ley General del Ambiente señala que los gobiernos regionales y locales ejercen sus funciones y atribuciones de conformidad con lo que establecen sus respectivas leyes orgánicas y lo dispuesto en la presente Ley. Las autoridades regionales y locales con competencia ambiental, coordinan y consultan entre sí y con las autoridades nacionales, con el fin de armonizar sus políticas, evitar conflictos o vacíos de competencia y responder, con coherencia y eficiencia, a los objetivos y fines de la presente Ley y del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley del Sistema de Gestión Ambiental señala que las autoridades sectoriales ejercen sus funciones ambientales sobre la base de sus leyes correspondientes, de conformidad con la Política Ambiental Nacional y las políticas sectoriales, en el marco de los principios de la gestión ambiental contenidos en el artículo 5 de la citada Ley. Los Gobiernos Regionales ejercen sus funciones ambientales sobre la base de sus leyes correspondientes, en concordancia con las políticas, normas y planes nacionales y sectoriales, en el marco de los principios de la gestión ambiental contenidos en el artículo 5 de la citada Ley

Considerando que los tres niveles de gobierno nacional, regional y local tienen funciones en materia ambiental y, asimismo en saneamiento, ¿cuál de estos, y en precisión, qué entidad tiene las competencias para la ejecución de la inversión pública destinada a la descontaminación del río Chili?

El artículo 192 de la Constitución señala que los gobiernos regionales promueven y regulan actividades y/o servicios en materia de, entre otros, saneamiento y medio ambiente.

Por su parte el artículo 195 de la Constitución indica que los gobiernos locales tiene competencia para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de, entre otros, saneamiento y medio ambiente.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales dispone en el artículo 58 que los Gobiernos Regionales tienen competencia, para, entre otros, formular, aprobar y evaluar los planes y políticas regionales en materia de vivienda y saneamiento, en concordancia con los planes de desarrollo de los gobiernos locales, y de conformidad con las políticas nacionales y planes sectoriales. Asimismo, los Gobiernos Regionales en coordinación con los Gobiernos Locales y el Gobierno Nacional, de conformidad con lo establecido en el literal f) del artículo 58° de la presente Ley, podrán contribuir a reflotar a las Empresas Municipales Prestadoras de Servicios de Saneamiento, declaradas en insolvencia, a fin de garantizar la

prestación ininterrumpida de los servicios de saneamiento, y evitar riesgos inminentes para la salud pública.

La Ley Orgánica de Municipalidades señala en su artículo 73 que es una función específica de las municipalidades el saneamiento ambiental, salubridad y salud. En esta materia, el artículo 80 señala que es función de las municipalidades provinciales: regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincial. Asimismo, es función específica compartida de las municipalidades provinciales: Administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio. Es, además, función específica compartida de las municipalidades distritales: Administrar y reglamentar, directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando esté en capacidad de hacerlo.

Por su parte la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, la cual establecía en su artículo 5 que las municipalidades provinciales son responsables de la prestación de los servicios de saneamiento y, en consecuencia, les corresponde otorgar el derecho de explotación a las entidades prestadoras, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente Ley y en su Reglamento. Precisa en su artículo 6 que los servicios de saneamiento deben ser prestados por entidades públicas, privadas o mixtas, a quienes en adelante se les denominará "entidades prestadoras", constituidas con el exclusivo propósito de prestar los servicios de saneamiento, debiendo éstas poseer patrimonio propio y gozar de autonomía funcional y administrativa. Igualmente, el artículo 9 señala que correspondía al Ministerio de la Presidencia (ahora al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento), actuar como el organismo rector del Estado en los asuntos referentes a los servicios de saneamiento y como tal, formular las políticas y dictar las normas para la prestación de los mismos. El artículo 9 señala que Corresponde a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en las

mejores condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente, para lo cual debe ejercer las funciones establecidas en la Ley N° 26284.

Los artículos 12 y 13 señalan que la entidad prestadora, está obligada a ejercer permanentemente el control de la calidad de los servicios que presta, de acuerdo a las normas respectivas, sin perjuicio de la acción fiscalizadora de la Superintendencia; asimismo, debe garantizar la continuidad y calidad de los servicios que presta, dentro de las condiciones establecidas en el correspondiente contrato de explotación.

Por último, conforme a la Décima Primera Disposición Final, Complementaria, Transitoria y Final, el Ministerio de Salud, continuará teniendo competencia en los aspectos de saneamiento ambiental, debiendo formular las políticas y dictar las normas de calidad sanitaria del agua y de protección del ambiente.

La nueva Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobada por Decreto Legislativo N° 1280, establece, en sus artículos 11, 12, 13, 14 y 15, el marco competencial en la prestación de tales servicios. De manera que las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento a través de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS). Se precisa que las municipalidades distritales serán responsables en las pequeñas ciudades y en el ámbito rural que estén fuera del ámbito de una EPS. Para dicha prestación, las municipalidades provinciales “otorgan la explotación” en forma total o parcial a una EPS, suscribiendo, para el efecto, contratos de explotación; por ello, las EPS se constituyen con el objeto de prestar servicios de saneamiento, desarrollándose además su régimen organizacional.

Como consecuencia, de ello el nivel de gobierno que tiene directas facultades de temas de saneamiento es el del Gobierno Local, es decir las

Municipalidades Provinciales y Distritales, siendo responsabilidad de las primeras, la prestación de los servicios de saneamiento y en consecuencia, les corresponde otorgar el derecho de explotación a las EPS.

De esta manera, las EPS, son las que tienen competencia directa para desarrollar y elaborar los proyectos de inversión pública para la descontaminación de los ríos, así como ejecutar los mismos y encargarse luego de su operación y mantenimiento.

Asimismo, la Dirección Nacional de Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha venido elaborando proyectos de agua y desagüe para la prestación de los servicios de saneamiento, los cuales incluso han recibido atención por lo dispuesto en la Ley N° 28870, Ley para optimizar la gestión de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento.

Sin embargo, dentro de las funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento establecidas en el artículo 4 de la Ley N° 27792, Ley de Organización y Funciones de tal Ministerio, no se observa una directa competencia directa para la elaboración y ejecución de proyectos de agua y desagüe; tampoco son directas las competencias establecidas en el Decreto Supremo N° 002-2002-VIVIENDA que aprueba el Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio, el cual en su artículo 32 dispone que la Dirección de Saneamiento podrá realizar mejoras en la gestión y la ejecución de obras de infraestructura en saneamiento, constituyendo una de sus funciones la priorización de los proyectos de inversión pública y la asignación de recursos para los servicios de saneamiento, promoviendo el uso de tecnologías apropiadas.

Por último, mediante Decreto Supremo N° 002-2006-VIVIENDA, se facultó a los Gobiernos Regionales para financiar y coejecutar la elaboración de estudios de preinversión, proyectos de inversión en saneamiento a cargo del Gobierno Nacional, los Gobiernos Locales, las entidades prestadoras de servicios de saneamiento u otros prestadores de dichos servicios, previo acuerdo con sus

autoridades; de acuerdo a las normas contenidas en el Sistema Nacional de Inversión Pública y a la legislación vigente.

Sin embargo, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente establece en su artículo 67 señala que las autoridades públicas de nivel nacional, sectorial, regional y local priorizan medidas de saneamiento básico que incluyan la construcción y administración de infraestructura apropiada; la gestión y manejo adecuado del agua potable, las aguas pluviales, las aguas subterráneas, el sistema de alcantarillado público, el reúso de aguas servidas, la disposición de excretas y los residuos sólidos, en las zonas urbanas y rurales, promoviendo la universalidad, calidad y continuidad de los servicios de saneamiento, así como el establecimiento de tarifas adecuadas y consistentes con el costo de dichos servicios, su administración y mejoramiento. Con esta disposición se entendería que los tres niveles de gobierno pueden realizar acciones vinculadas a la elaboración y ejecución de proyectos de inversión pública en materia de descontaminación de los ríos. Sin embargo, de manera específica se establece en el artículo 122 que corresponde a las entidades responsables de los servicios de saneamiento la responsabilidad por el tratamiento de los residuos líquidos domésticos y las aguas pluviales y al sector Vivienda, Construcción y Saneamiento la responsabilidad de la vigilancia y sanción por el incumplimiento de LMP en los residuos líquidos domésticos, en coordinación con las autoridades sectoriales que ejercen funciones relacionadas con la descarga de efluentes en el sistema de alcantarillado público.

De todo ello se puede concluir lo siguiente: Si bien de manera directa las entidades prestadoras de los servicios de saneamiento tienen directa responsabilidad por los vertimientos contaminantes que se arrojan a los ríos, dicha responsabilidad se circunscribe en principio al ámbito de su jurisdicción y/o responsabilidad y solamente los vinculados a los Sistema de tratamiento y disposición de las aguas servidas y recolección y disposición de aguas de lluvias.

Dicha disposición coincide con lo dispuesto en el citado artículo 122 de la Ley General del Ambiente en cuanto señala que la responsabilidad por el

tratamiento de los residuos líquidos domésticos y las aguas pluviales corresponde a las entidades prestadoras de servicios de saneamiento.

Sin embargo, para los vertimientos en ríos fuera del ámbito de responsabilidad o jurisdicción de tales entidades o en el caso de residuos líquidos o incluso físicos no domésticos, como los residuos de actividades productivas, sean las industriales o las derivadas de la agricultura, la legislación no ha establecido directamente una entidad competente que deba desarrollar estudios y ejecutar proyectos de inversión pública destinados al tratamiento de dichos vertimientos, y finalmente a la descontaminación de las fuentes naturales de agua.

Empero, si se ha constituido una entidad, un organismo técnico especializado, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la cual está constituida como el ente rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos y es la máxima autoridad técnico – normativa en materia de recursos hídricos conforme lo dispuesto en la Ley N° 29388, Ley de Recursos Hídricos.

A partir de lo indicado, la ANA tiene determinadas competencias establecidas tanto en la Ley de Recursos Hídricos como en su reglamento, vinculadas a la calidad y contaminación de las fuentes naturales de agua, como lo son los ríos. En síntesis, estas son:

- a. En relación a la protección del agua, que incluye la conservación y protección de sus fuentes, de los ecosistemas y de los bienes naturales asociados (artículo 75 Ley)

La protección del agua tiene por finalidad prevenir el deterioro de su calidad; proteger y mejorar el estado de sus fuentes naturales y los ecosistemas acuáticos; establecer medidas específicas para eliminar o reducir progresivamente los factores que generan su contaminación y degradación 103 Regla

- b. En relación a la contaminación del agua la ANA tiene funciones:

- Exclusivas de vigilancia, fiscalización, control, supervisión y sanción, a fin de prevenir y combatir sus efectos y para asegurar la calidad del agua en sus fuentes naturales.

En tal sentido, la infracción consiste en contaminar el agua transgrediendo los parámetros de calidad ambiental vigente constituye una infracción en materia de aguas e incumplir las condiciones establecidas en las resoluciones que autorizan vertimientos o por aquellos vertimientos no autorizados 123.2.

- Establecer medidas para prevenir, controlar y remediarla.
- Para declarar, previo estudio técnico, la contaminación de las fuentes naturales de agua, dictando las medidas pertinentes (artículo 15 de la LRH)
- Desarrollar actividades de vigilancia y monitoreo (artículo 76), ejerciendo acciones de vigilancia y monitoreo del estado de la calidad de los cuerpos de agua y control de los vertimientos.
- Otorgar reconocimiento e incentivos a favor de quienes desarrollen acciones de prevención de la contaminación.
- El Estado evitará la contaminación de las fuentes naturales y cauces artificiales públicos, como medida para garantizar su libre acceso a efectos para satisfacer directamente las necesidades primarias de la población
- Plan Nacional de Vigilancia de la Calidad del Agua es el conjunto de actividades orientadas a la evaluación de la calidad de los cuerpos de agua con el objetivo de determinar el cumplimiento de la Ley, el Reglamento y demás normas de calidad del agua, identificar las fuentes de contaminación y establecer medidas para su recuperación.

Asimismo, el Decreto Supremo N° 007-2010-AG declaró de interés nacional la protección de la calidad del agua en las fuentes naturales y sus bienes asociados, con el objeto de prevenir el peligro de daño grave o irreversible que amenacen a dichas fuentes, así como promover y controlar el aprovechamiento y uso sostenible de los recursos hídricos garantizando un entorno saludable para las actuales y futuras generaciones. Dicha norma dispuso además que la ANA establezca en forma prioritaria, un Programa de Vigilancia y Monitoreo en los ríos del país con graves problemas de contaminación y que los Gobiernos Regionales,

Gobiernos Locales y las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS), deberán priorizar la formulación y ejecución de proyectos de Plantas de Tratamiento para las Aguas Residuales Poblacionales que se generen en sus respectivas jurisdicciones.

La legislación no ha considerado directamente acciones vinculadas a la descontaminación de los cuerpos de agua ubicados en sus fuentes naturales y tampoco de manera general la competencia de un organismo en particular que se encargue de este problema. La Ley General del Medio Ambiente en su artículo 30, solamente ha considerado los Planes de descontaminación y tratamiento de pasivos ambientales. Dichos planes, están dirigidos a remediar impactos ambientales originados por uno o varios proyectos de inversión o actividades, pasados o presentes. El Plan debe considerar su financiamiento y las responsabilidades que correspondan a los titulares de las actividades contaminantes, incluyendo la compensación por los daños generados, bajo el principio de responsabilidad ambiental. Asimismo, dispone que las entidades con competencias ambientales promueven y establecen planes de descontaminación y recuperación de ambientes degradados. La Autoridad Ambiental Nacional establece los criterios para la elaboración de dichos planes.

Considerando la necesidad que el Estado se ocupe de llevar a cabo acciones efectivas para la protección de las fuentes naturales y de su descontaminación, es necesario determinar que instancia en el Estado ha de tener las facultades correspondientes.

De lo expuesto, y considerando las facultades y finalidades de la ANA, se aprecia la necesidad de complementar las funciones de la ANA no solo para actividades vinculadas o relativas a la contaminación de las fuentes naturales de agua, sino también para la acciones directas de descontaminación de las mismas. En este sentido, se requiere una ampliación de las funciones que tiene de establecer medidas para controlar y remediar la contaminación del agua. La ampliación debiera generarse en el sentido de elaborar los planes de acción, los

estudios correspondientes como análisis, proyectos de inversión pública, expedientes técnicos, ejecutar las medidas respectivas así como efectuar la supervisión y control posterior de las mismas.

De esta manera la ANA ha de tener funciones ya no solo de prevención y control sino directamente vinculadas a solucionar los problemas derivados de la contaminación de las aguas en el Perú.

Conforme a lo dicho, se propone la siguiente modificación a la Ley de Recursos Hídricos:

Artículo 15.- Funciones de la Autoridad Nacional

Son funciones de la Autoridad Nacional las siguientes:

(...)

12. ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia, para asegurar la preservación, conservación **y recuperación de la calidad y valor** de las fuentes naturales de agua, de los bienes naturales asociados a estas y de la infraestructura hidráulica, ejerciendo para tal efecto, la facultad sancionadora y coactiva;

(...)

Artículo 76.- Vigilancia y fiscalización del agua

La Autoridad Nacional en coordinación con el Consejo de Cuenca, en el lugar y el estado físico en que se encuentre el agua, sea en sus cauces naturales o artificiales, controla, supervisa, fiscaliza el cumplimiento de las normas de calidad ambiental del agua sobre la base de los Estándares de Calidad Ambiental del Agua (ECA-Agua) y las disposiciones y programas para su implementación establecidos por autoridad del ambiente. También establece medidas para prevenir, controlar y remediar la contaminación del agua y los bienes asociados a esta. Asimismo, implementa actividades de vigilancia y monitoreo, sobre todo en las cuencas donde existan actividades que pongan en riesgo la calidad o cantidad del recurso. La Autoridad Nacional debe procurar la descontaminación del agua y de los bienes asociados a esta, para tal efecto, elaborará planes y programas de acción,

estudios, proyectos de inversión pública, expedientes técnicos entre otros necesarios, disponiendo y encargándose además de su ejecución; asimismo, podrá elaborar y ejecutarlos mediante convenio, debiendo en cualquier caso efectuar acciones de supervisión y control posterior de las acciones llevadas a cabo. Para estos efectos, llevara a cabo las coordinaciones, suscribirá convenios de cooperación interinstitucional, requerirá de la información, apoyo, asistencia, financiamiento y colaboración de las distintas entidades que conforman la Administración Pública en los niveles nacional, regional y local e incluso de entidades y organismos internacionales.

Para los efectos de la ejecución de proyectos de inversión pública, se sujetará a las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública. Los planes, programas y estudios que se elaboren deberán respetar los criterios que para su elaboración establezca el Ministerio del Medio Ambiente.

3. Derecho Ambiental

3.1. Análisis del nivel de cumplimiento en el marco de la Ley General del Ambiente

Habiendo desarrollado el derecho constitucional y fundamental al medio ambiente y la significación constitucional del recurso agua, en tanto recurso natural, se abordarán en este punto algunos de los aspectos antes tratados, pero de manera específica y a nivel legislativo, con la finalidad de analizar los contenidos normativos establecidos tanto en la Ley General del Ambiente como en la Ley de Gestión Ambiental que estarían siendo contravenidos por los PIPs diseñados para la descontaminación del río Chili, hasta ahora desarrollados. Con dicho objetivo, se han analizado estas leyes e identificado las disposiciones que estarían siendo contravenidas por los citados PIPs.

El artículo V del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente recoge el Principio de sostenibilidad entendiendo que tanto la gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los

derechos que establece dicha ley se sustentan entre otros, en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

En este sentido, el artículo 85 de la Ley General del Ambiente dispone un mandato concreto al Estado, “el promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales a través de políticas, normas, instrumentos y acciones de desarrollo, así como, mediante el otorgamiento de derechos, conforme a los límites y principios expresados en la presente Ley y en las demás leyes y normas reglamentarias aplicables”. En particular, el artículo 90 dispone que el Estado promueve y controla el aprovechamiento sostenible de las aguas continentales a través de la gestión integrada del recurso hídrico, previniendo la afectación de su calidad ambiental y de las condiciones naturales de su entorno, como parte del ecosistema donde se encuentran; regula su asignación en función de objetivos sociales, ambientales y económicos; y promueve la inversión y participación del sector privado en el aprovechamiento sostenible del recurso.

Lo señalado se constituye en un mandato especial para el Estado y, en particular para las entidades vinculadas a los recursos hídricos, en especial a los ríos, precisamente lo que es la materia de la presente investigación. En general, los PIPs que se generen para la descontaminación de los ríos, deben tender a promover la conservación y el aprovechamiento sostenible del recurso hídrico, como recurso natural y parte de las aguas continentales, a través de su gestión integrada. Ciertamente, la existencia de ríos contaminados atenta directamente contra este principio y mandato. Habrá de analizarse, entonces, si los PIPs desarrollados para la descontaminación del río Chili, tienen a la conservación y el aprovechamiento sostenible del recurso hídrico que circula por él.

Verificada la finalidad de los PIPs analizados en la presente investigación, se aprecia que no es este su propósito fundamental, ni siquiera uno de sus objetivos, conforme se aprecia de las fichas SNIP de cada proyecto

colgadas en el Banco de Proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas⁷⁷. Por tanto, los mismos contravienen este principio y mandado normativo de aprovechamiento sostenible del recurso hídrico.

Del examen a la Ley General del Ambiente se advierte otro principio de injerencia para el asunto que nos ocupa y, es el denominado principio contaminador pagador, bajo la sumilla de principio de internalización de costos en el Artículo VIII de su Título Preliminar, por el cual “toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente”. Asimismo, señala que “el costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos”⁷⁸.

Concuerda con este principio el artículo 142 de la referida Ley⁷⁹. Este dispositivo es más preciso que el citado principio en cuanto se refiere a quien el usa o aprovecha un bien o ejerce una actividad que pueda producir un daño al ambiente, a la calidad de vida de las personas, a la salud humana o al patrimonio,

⁷⁷ Disponibles en: www.mef.gob.pe, fecha de consulta 16 de junio de 2017.

⁷⁸ Este principio fue incorporado a nivel internacional en el Principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (suscrita durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992) que señala:

“Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”.

⁷⁹ Artículo 142.- De la responsabilidad por daños ambientales – Ley N° 26811

142.1 Aquél que mediante el uso o aprovechamiento de un bien o en el ejercicio de una actividad pueda producir un daño al ambiente, a la calidad de vida de las personas, a la salud humana o al patrimonio, está obligado a asumir los costos que se deriven de las medidas de prevención y mitigación de daño, así como los relativos a la vigilancia y monitoreo de la actividad y de las medidas de prevención y mitigación adoptadas.

142.2 Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

debe asumir los costos de a prevención y mitigación del daño, así como la vigilancia y monitoreo. Asimismo, de define al daño ambiental como todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

Como sostiene Rafael Valenzuela, este principio está referido a la internalización de las externalidades, es decir que los costos externos involucrados en la prevención y combate del deterioro de los elementos ambientales de uso común sean asumidos y contabilizados como costos internos por parte de quienes producen o contribuyen a producir su degradación”. Continúa dicho autor indicando que este principio en su correcta significación persigue que “los costos involucrados en la prevención y lucha contra la contaminación sean asumidos y solventados por quienes la producen, y no por la colectividad social en su conjunto”⁸⁰.

Conforme se concluyó en el punto anterior, las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento en específico y, en general, cualquier persona natural o jurídica que realice actividades que generen vertimientos de sustancias contaminantes que sean finalmente evacuados a las fuentes naturales de agua, como los ríos, deben asumir los costos de la prevención y lucha contra su contaminación producto de dichos vertimientos, y de los riesgos o daños que se generen sobre ellos.

Calidad ambiental

Por calidad puede entenderse propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor⁸¹. Distintas son las actividades que impactan en la calidad y en la disponibilidad del agua.

⁸⁰ Valenzuela, Rafael, El que contamina paga, Revista de la CEPAL N° 45, diciembre de 1991, pp. 79 y 81.

⁸¹ Fuente: Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: www.rae.es.

Avendaño Vilca nos hace una meridiana exposición acerca de dichos impactos por parte de actividades productivas, así desarrolla los impactos las siguientes actividades pueden tener sobre la calidad del recurso hídrico: actividades agrícolas y ganaderas, mineras, de exploración, exploración y transporte de hidrocarburos y las vinculadas al suministro de agua potable, servicio de alcantarillado y disposición de aguas residuales. Cada una de estas actividades genera de manera específica, y muchas veces asociada, impactos negativos, en algunos casos graves a los ríos. Avendaño nos explica que incluso pueden presentarse vertimientos relacionados con estas actividades en espacios territoriales diferenciados y alejados unos de otros. El costo de la contaminación se refleja, según esta autora, en la pérdida del bienestar general debido a los costos extras que generalmente debe asumir la sociedad en su conjunto para afrontar los procesos que permitan preservar el recurso hídrico en mejores condiciones⁸². En efecto, De la Torre, precisa que “los vertimientos de residuos sólidos y aguas residuales generadas por la población, la minería informal, los pasivos mineros, la industria, la contaminación difusa por el uso de productos químicos agrícolas, la explotación de hidrocarburos y la industria extractiva de madera son las principales actividades que generan un impacto negativo en la calidad del agua”⁸³.

Ello, nos lleva a verificar la necesidad de hacer efectiva una gestión integral en el cuidado de la calidad de los recursos hídricos, en particular de los ríos, y nos encamina a la reflexión acerca del principio integralidad para atender y dar cara a los problemas derivados de la contaminación de los ríos. No solamente, deben plantearse proyectos de inversión pública sobre los vertimientos vinculados a los sistemas de alcantarillado y disposición de aguas residuales, sino además

⁸² Avendaño Vilca, Giannina, Condiciones que impactan en la calidad del agua y sus repercusiones económicas y sociales, en: Cinco Años de la Ley de Recursos Hídricos en el Perú. Segundas Jornadas de Derecho de Aguas, Editores: Patricia Urteaga y Verona, Aarón, PUCP, Lima 2015, p. 102 y ss.

⁸³ De la Torre, Abelardo, citado por Rondón Ramírez, Gustavo, Los territorios del agua en dos localidades de la Amazonía norte del Perú: los casos de Lamas (San Martín) y Santa María de Nieva (Amazonas), en: Espacio y Desarrollo N° 27, 2015, pp. 140.

comprender los otros tipos de vertimientos contaminantes que expone Avendaño Vilca.

En este sentido, ciertamente la contaminación a que se ve sometido el río Chili, afecta la calidad del recurso hídrico. A partir de ello, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece el deber general (toda persona natural o jurídica, pública o privada) de contribuir a prevenir, controlar y recuperar la calidad del ambiente y de sus componentes. Es decir, que todos están obligados a ayudar o contribuir en actividades de prevención, control y recuperación de la calidad. Asimismo, para el Estado, este deber se extiende a sus funciones de gestión ambiental. En precisión, el artículo 120 señala que el Estado, a través de las entidades señaladas en la Ley, está a cargo de la protección de la calidad del recurso hídrico en el Perú. Por tanto, el no llevar a cabo las actuaciones estatales para dar solución a la contaminación que padece el río Chili, contraviene directamente el referido deber.

El legislador ha establecido algunas medidas e instrumentos para la preservación y el control de la calidad del agua, dentro de ellos, como sostiene Aldana D., se encuentra la prohibición de vertimiento o emisión de cualquier residuo sólido, líquido gaseoso que pueda contaminar las aguas causando daños o poniendo en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna; en tal sentido, se ha establecido el instrumento de la autorización de vertimiento de aguas residuales. Otros instrumentos son: La clasificación de cuerpos de agua en general⁸⁴, para determinar los valores aplicables a la calidad de aguas, los

⁸⁴ Mediante las siguientes disposiciones, la Autoridad Nacional del Agua ha aprobado la clasificación de cuerpos de agua:

- a) Resolución Jefatural N° 202-2010- ANA, que aprobó la clasificación de cuerpos de agua superficiales y marino - costeros, conforme a la relación contenida en el Anexo N° 1, referido a: i) la Clasificación de cuerpos de agua superficiales, ríos, lagos y lagunas, ii) Clasificación de cuerpos de agua superficiales lenticos y zonas protegidas, y iii) Clasificación de cuerpos marino – costeros
- b) Resolución Jefatural N° 489-2010-ANA, que modificó el Anexo N° 1 de la Resolución Jefatural N° 202- 2010-ANA, en lo relativo a la clasificación de cuerpos de agua marino – costeros.

Estándares de Calidad de Agua, los Límites Máximos Permisibles; asimismo, se establecen límites bacteriológicos, límites de demanda bioquímica de oxígeno (DBO) y de oxígeno disuelto (O.D.), límites de sustancias peligrosas y límites de sustancias o parámetros potencialmente perjudiciales⁸⁵.

Según Rafael Valenzuela, existen entre otros, dos instrumentos para la aplicación del principio: las normas y los cánones⁸⁶.

En relación a los instrumentos de cuidado ambiental, el inciso 17.1 del artículo 17 de la Ley General del Ambiente señala que “los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en dicha Ley”. A continuación se efectúa una descripción de los principales instrumentos ambientales, en relación al cuidado de los ríos:

- a. Política 33 de Recursos Hídricos
- b. Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos aprobada Decreto Supremo N° 06-2015-MINAGRI
- c. Plan Nacional de Recursos Hídricos aprobado por Decreto Supremo N° 013-2015-MINAGRI.
- d. Plan Nacional de Saneamiento 2006 – 2015 aprobado por Decreto Supremo N° 007-2006-VIVIENDA
- Estándares nacionales de calidad ambiental aprobado por Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM.

c) Resoluciones Jefaturales N° 139-2014-ANA y N° 203-2014-ANA, que aprobaron la Clasificación del cuerpo de agua marino - costero, específicamente frente a los distritos de Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Santa María y Lurín

d) Resolución Jefatural N° 030-2016-ANA, que aprobó la clasificación del cuerpo de agua marino - costero, según el anexo que forma parte integrante de la presente resolución.

⁸⁵ Aldana D. Martha Inés, La regulación administrativa de la protección de la calidad de agua en las actividades de hidrocarburos: un enfoque de salud ambiental, en: Revista de Derecho Administrativo N° 6 – 2008, CDA, pp. 123 – 124.

⁸⁶ Valenzuela, Rafael, El que contamina paga... op. cit., p. 83.

- Límites Máximos Permisibles para los efluentes de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas o Municipales, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-MINAM.
- Clasificación de Cuerpos de Agua Superficiales y Marino – Costeros aprobado por Resolución Jefatural N° 202-2010-ANA.
- RM N° 424-2007-VIVIENDA – Aprueba los lineamientos para la elaboración de planes regionales.
- Resolución Ministerial N° 269-2009-VIVIENDA - Aprueba Lineamientos para la Regulación de los Servicios de Saneamiento en los Centros Poblados de Pequeñas Ciudades.
- Resolución Ministerial N° 270-2009-VIVIENDA - Aprueban los Esquemas y Procedimientos de Operadores Especializados en Pequeñas Ciudades.

Como señala Leturia Rengifo, “la transcendencia del agua en cualquier actividad extractiva no sólo está enfocada en su aprovechamiento. Esta transcendencia también está enfocada en la calidad de los cuerpos naturales de agua donde se vierte los efluentes de sus procesos”⁸⁷. Por ello, cualquier vertimiento de aguas residuales debe estar autorizado por la Autoridad Nacional del Agua. En efecto, conforme lo establecido en el artículo 121 de la Ley, se ha facultado al Estado para emitir una autorización previa, en base a la capacidad de carga de los cuerpos receptores, para el vertimiento de aguas residuales domésticas, industriales o de cualquier otra actividad desarrollada por personas naturales o jurídicas, siempre que dicho vertimiento no cause deterioro de la calidad de las aguas como cuerpo receptor, ni se afecte su reutilización para otros fines, de acuerdo a lo establecido en los ECA correspondientes y las normas legales vigentes.

La autorización del vertimiento de aguas residuales se enmarca, como señala Esteve Pardo, dentro de la “policía de aguas”, esto es “la actuación

⁸⁷ Leturia Rengifo, Jorge, La Ley de Recursos Hídricos, Industria Extractiva y Protección de Agua, en: Derecho y Sociedad N° 35 – 2010 PUCP, p. 118.

preventiva y reductora en lo posible de la contaminación que se vierte sobre las aguas, de esta manera se exige la intervención y control de la Administración sobre las instalaciones y actividades que originan esta contaminación”⁸⁸. Y es que la contaminación, constituye, en palabras de Avendaño Vilca, un costo social en toda actividad económica, que produce una pérdida de bienestar general debido a los costos extras que generalmente debe asumir la sociedad en su conjunto para afrontar los procesos que permitan preservar el recurso hídrico en mejores condiciones o potabilizarla⁸⁹.

En relación a ello, se considera como uno de los instrumentos a aplicar las licencias y permisos, los cuales según López Avendaño están correlacionados con otros instrumentos y “tienen gran utilidad como medios de registro y control de fuentes contaminantes, y como medio de seguimiento de las políticas regulatorias”⁹⁰. Dentro de estos se encuentran la autorización de vertimientos de aguas residuales, contenida en el artículo 140 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos⁹¹ y que se encuentra desarrollado en el Reglamento para el Otorgamiento de Autorizaciones de Vertimientos y Reúsos de Aguas Residuales Tratadas, aprobado por Resolución Jefatural N° 224-2013-ANA.

⁸⁸ Esteve Pardo, José, Derecho del Medio Ambiente, 3ra. Edic., Marcial Pons, Madrid, 2014, p. 243.

⁸⁹ Avendaño Vilca, Giannina, VV. AA., Condiciones que Impactan en la Calidad del Agua y sus Repercusiones Económicas y Sociales, en: Cinco años de la Ley de Recursos Hídricos en el Perú – Segundas Jornadas de Derecho de Aguas, PUCP, Lima, 2015, p. 109.

⁹⁰ López Avendaño, Raúl, Un canon por vertidos para aplicar el principio contaminador-pagador en la gestión de recursos hídricos en Costa Rica, Proyecto de Tesis Doctoral, disponible en bb9.ulacit.ac.cr/tesinas/publicaciones/030944.pdf, fecha de consulta 04 de marzo de 2016.

⁹¹ Artículo 140.- Plazo de autorización de vertimientos de aguas residuales tratadas

140.1 El plazo de vigencia de las resoluciones de autorización de vertimientos de aguas residuales tratadas, se establece en función de las características del proyecto y no podrá ser menor de dos (02) años ni mayor de seis (06) años. Dicho plazo rige a partir del inicio de operaciones de los respectivos proyectos.

140.2 La prórroga del plazo otorgado se efectúa previa evaluación del cumplimiento de las disposiciones del Reglamento y las contenidas en la respectiva resolución de autorización.

Principalmente, los problemas derivados de este instrumento están vinculados a su falta de cumplimiento. En efecto, se han identificado distintas fuentes contaminantes en la Cuenca Quilca Chili, conforme a la información obtenida por la Autoridad Nacional del Agua, se determinaron 23 vertimientos de aguas residuales municipales, 4 vertimientos de aguas residuales industriales (fuentes de contaminación puntual), 9 botaderos y 2 vertimientos de aguas residuales agrícolas (fuentes contaminantes difusas), que vertían directamente a los cuerpos de agua⁹². Dichos vertimientos no contaban con la correspondiente autorización de vertimiento.

El Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos estableció un régimen temporal para quienes efectúen vertimientos no autorizados, los mismos estaban obligados a presentar a la autoridad ambiental sectorial competente, un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o el instrumento de gestión ambiental, siendo el plazo para ello de un año contado a partir de la presentación de la “Declaración Jurada de Vertimiento o Reúso”, salvo que se trate de vertimientos de aguas residuales municipales, en cuyo caso se considerará el plazo de cuatro años. A la fecha estos plazos han vencido y el resultado es que varias de las personas que venían realizando vertimientos no se acogieron al PAVER y otros que sí, no han presentado el PAMA o el instrumento de gestión ambiental con lo que a la fecha vienen incumpliendo la norma. La consecuencia, es la imposición de una sanción administrativa por la infracción de verter aguas residuales sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua⁹³, y en su caso, incluso de una sanción penal, de configurarse el tipo establecido en el artículo 304 del Código Penal⁹⁴.

⁹² Fuente: Autoridad Nacional del Agua, disponible en: www.ana.gob.pe, fecha de consulta 10 de junio de 2017.

⁹³ Artículo 277.- Tipificación de infracciones – Decreto Supremo N° 001-2010-AG

Son infracciones en materia de recursos hídricos las siguientes:

(...)

d. Efectuar vertimiento de aguas residuales en los cuerpos de agua o efectuar reúso de aguas, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua.

(...)

⁹⁴ **Artículo 304.- Contaminación del ambiente – Código Penal**

El que, infringiendo leyes, reglamentos o límites máximos permisibles, provoque o realice descargas, emisiones, emisiones de gases tóxicos, emisiones de ruido, filtraciones, vertimientos o radiaciones contaminantes en la atmósfera, el suelo, el

Conforme a la información brindada por la Autoridad Nacional del Agua, se inscribieron al Programa de Adecuación de Vertimiento y Reúso de Aguas Residuales un total de dieciséis personas:

Cuadro 12

Punt o	Descripción	Fecha		Cuerpo Receptor
		Inscripción	Cumplimiento	
PV-1	Consetur S.A.	16/08/2010	06/2011	Rio Chili
PV-2	Club Internacional Arequipa	07/10/2010	09/2011	Rio Chili
PV-3	Cabildo Metropolitano de Arequipa	13/10/2010	09/2011	Rio Chili
PV-4	Sillustani S.R.L.	07/10/2010	09/2011	Rio Chili
PV-5	Restaurant “El Rosal”	27/10/2010	09/2011	Rio Chili
PV-6	Carlos Vicente Velásquez Arias	10/11/2010	05/2011	Rio Chili
PV-7	Servicio Turístico Bon Gourmet E.I.R.L.	03/11/2010	10/2011	Rio Chili
PV-8	Municipalidad Distrital de Characato	29/10/2010	09/2011	Rio Andamayo
PV-9	Gloria S.A.	29/10/2010	09/2011	Rio Chili
PV-10	Jorge Luis Chuquimallco Quispe	23/12/2010	11/2011	Rio Chili
PV-11	Sedapar S. A. Emisor de Alata	17/11/2010	05/2012	Rio Chili
PV-12	Sedapar S. A. Emisor de Arancota	17/11/2010	05/2012	Rio Chili
PV-13	Sedapar S. A. Emisor de Huaranguillo	17/11/2010	05/2012	Rio Chili

subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, según la calificación reglamentaria de la autoridad ambiental, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa.

Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de tres años o prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas.

PV-14	Sedapar S. A. Emisor de Tiabaya	17/11/2010	05/2012	Rio Chili
PV-15	Sedapar S. A. Emisor de Congata	17/11/2010	05/2012	Rio Chili
PV-16	Sedapar S. A. Emisor de Sabandía	17/11/2010	05/2012	Rio Andamayo

Fuente: Autoridad Nacional del Agua

Muchos de ellos, no han obtenido la autorización de vertimiento de aguas residuales, siendo incluso sancionados por infracción a la normatividad de recursos hídricos.

En particular, corresponde a las entidades responsables de los servicios de saneamiento la responsabilidad por el tratamiento de los residuos líquidos domésticos y las aguas pluviales

Las empresas o entidades que desarrollan actividades extractivas, productivas, de comercialización u otras que generen aguas residuales o servidas, son responsables de su tratamiento, a fin de reducir sus niveles de contaminación hasta niveles compatibles con los LMP, los ECA y otros estándares establecidos en instrumentos de gestión ambiental, de conformidad con lo establecido en las normas legales vigentes. El manejo de las aguas residuales o servidas de origen industrial puede ser efectuado directamente por el generador, a través de terceros debidamente autorizados a o a través de las entidades responsables de los servicios de saneamiento, con sujeción al marco legal vigente sobre la materia.

En consecuencia, se evidencia que la calidad del recurso hídrico de la cuenca Quilca Chili, depende en gran medida que los vertimientos de aguas residuales o aguas contaminantes sean identificados, detectados y prohibidos, a menos que obtengan una autorización de vertimiento, para lo cual previamente

deberán contar con sistemas de tratamiento que reduzcan por lo menos a los límites máximos permisibles tales vertimientos⁹⁵.

Asimismo, la calidad del agua es afectada por los vertimientos de aguas residuales y aguas contaminadas. Por ello, se hace evidente que los PIPs sobre la descontaminación del río Chili, deben en el afán de recuperar y preservar la calidad del agua, identificar y detectar todos los vertimientos que se hayan generado y formular una solución para los mismos. Consecuentemente, se reafirma la perspectiva integral de los PIPs a este respecto, primero a nivel de cuenca y luego respecto a todos los vertimientos, para dar una solución general a la contaminación del recurso hídrico.

Se requiere, por todo lo señalado, como ha concluido la Autoridad Nacional del Agua, de la implementación de un sistema de gestión ambiental para la conservación de la calidad de la cuenca Quilca Chili.

Responsabilidad por daño ambiental

La responsabilidad por el daño ambiental está considerada en la Ley General del Ambiente en su Título IV, el mismo que comprende las acciones de fiscalización y control y la potestad sancionadora ambiental. El desarrollo de esta institución jurídico ambiental se efectúa a partir del principio contenido en el Artículo IX del Título Preliminar de dicha Ley: “El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar”.

⁹⁵ Al respecto, se aprobó el Decreto Supremo N° 003-2010-MINAM, que aprobó los Límites Máximos Permisibles para efluentes de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas o Municipales.

En relación a este acápite, existen varias consideraciones y variables a desarrollar y analizar que dificultan el abordarlo, como, por ejemplo, el contar con elementos probatorios suficientes que permitan determinar, en principio si existe o en qué grado se encuentra contaminado un río, y más difícil aún, determinar o individualizar a la persona o personas responsables de ello. En este punto, como señala Lanegra Quispe, nos topamos con una cuestión de gran dificultad técnica, la probanza del vínculo causal entre el bien o actividad usados o empleados y el daño ambiental generado, dificultades que se extienden incluso a las limitaciones actuales del conocimiento humano⁹⁶.

Sin embargo, en el caso del río Chili, se han detectado distintos vertimientos al mismo y, se vienen efectuando análisis a la calidad del agua llevados a cabo por la Autoridad Nacional del Agua.

Las exigencias que se derivan de la responsabilidad por el daño ambiental, indican que quienes están obligados a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados.

De conformidad con el artículo 122 de la Ley General del Ambiente, corresponde a las entidades responsables de los servicios de saneamiento la responsabilidad por el tratamiento de los residuos líquidos domésticos y las aguas pluviales. Asimismo, las empresas o entidades que desarrollan actividades extractivas, productivas, de comercialización u otras que generen aguas residuales o servidas, son responsables de su tratamiento, a fin de reducir sus niveles de contaminación hasta niveles compatibles con los LMPs, los ECAs y otros estándares establecidos en instrumentos de gestión ambiental, de conformidad con lo establecido en las normas legales vigentes. El manejo de las aguas

⁹⁶ Lanegra Quispe, Iván, El Daño Ambiental en la Ley del Ambiental, en: Derecho PUCP, N° 70 – 2013, p. 193.

residuales o servidas de origen industrial puede ser efectuado directamente por el generador, a través de terceros debidamente autorizados a o a través de las entidades responsables de los servicios de saneamiento, con sujeción al marco legal vigente sobre la materia.

En estos informes elaborados por la Autoridad Nacional del Agua, se aprecia que el mayor responsable de la contaminación de este cuerpo de agua ha sido SEDAPAR S. A., por los distintos colectores que vertían directamente aguas residuales domésticas y municipales, los PIPs abordados en la presente investigación, puntualmente dos de ellos que se encuentran en la etapa final de ejecución y puesta en operación: a) Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Emisores y Tratamiento de Aguas Residuales de Arequipa Metropolitana; y, b) Construcción del Emisor y Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales del Sector Denominado Cono Norte de Arequipa Metropolitana, atienden al tratamiento de las aguas residuales de tales colectores. Si bien esto es así, no es suficiente.

Como consecuencia de lo señalado, los proyectos de inversión pública que se diseñen para la descontaminación de los ríos, no solamente deben estar enfocados en el diseño, construcción e implementación de plantas de tratamiento de las aguas residuales que se vierten a los mismos, sino también debe de figurar como uno de sus componentes los estudios y análisis para posibilitar la restauración, rehabilitación o reparación de los cuerpos de agua, en este caso de los ríos, lo que incluso podría ir más allá de solo la calidad del agua, considerando también la riqueza biológica perdida, afectada o disminuida; comprendiendo además los entornos o hábitats que estos alimentan. Efectuado un análisis de las fichas SNIP de los proyectos estudiados en esta investigación, no se advierte la consideración a este componente.

Debe de considerarse que el agua es fuente de vida. Los ríos “son el hábitat de innumerables formas de vida, que incluyen protistas, moneras, plancton, hongos, vegetales, animales inferiores y superiores (...) la contaminación de las

aguas puede dar paso a la destrucción de ecosistemas completos e incluso a transformar a los asentamientos humanos en áreas inviables a corto y mediano plazo”⁹⁷. Como señala un documento de la Organización de las Naciones Unidas, el agua es indispensable para preservar la diversidad biológica en todos los ámbitos, desde los lagos y ríos de agua dulce hasta las regiones montañosas, las marismas, los estuarios, las zonas costeras y los océanos...El descenso de la cantidad y la calidad de los recursos hídricos está causando la extinción de especies de agua dulce y una enorme pérdida de diversidad biológica. Las zonas costeras, que son los ecosistemas más productivos del planeta, son especialmente vulnerables debido al decrecimiento de los ríos cuando fluyen hacia el mar, lo que pone en peligro a la vida humana y animal y a ecosistemas completos”⁹⁸.

En relación a lo señalado, debe destacarse la necesidad que se haya llevado o se lleven a cabo acciones de fiscalización ambiental que comprende, conforme lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley General del Ambiente, las acciones de vigilancia, control, seguimiento, verificación y otras similares, que realiza la Autoridad Ambiental Nacional y las demás autoridades competentes a fin de asegurar el cumplimiento de las normas y obligaciones establecidas en la dicha Ley, así como en sus normas complementarias y reglamentarias. Estas acciones de fiscalización tienen, entonces, como finalidad asegurar, las disposiciones respecto a la calidad del agua, en este caso del río Chili, conforme lo desarrollado en el párrafo precedente. Cualquier contravención a la normatividad ambiental, será pasible de la instauración de un procedimiento sancionar, conforme a las reglas del Capítulo II del régimen de responsabilidad por daño ambiental. Se conoce a este respecto que la Autoridad Nacional del Agua, viene realizando monitoreos al río Chili, en diversos puntos, así como verificando la existencia de personas que realizan vertimientos no autorizados. Dado que no es objetivo del presente trabajo de investigación, no se cuenta con datos al respecto.

⁹⁷ Fuente: www.importancia.org/rios, fecha de consulta 20 de junio de 2017.

⁹⁸ Fuente: <http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/waterforlifebklt-s.pdf>, fecha de consulta 20 de junio de 2017.

Por último, se aborda el principio de gobernanza ambiental contenido en el Artículo XI del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente señala que el diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

En relación a lo señalado en este apartado, el diseño de los PIPs destinados a la descontaminación del río Chili, debe involucrar a diversos actores, las entidades públicas reseñadas en el ítem sobre la competencia en este materia, así como los actores privados, básicamente para incentivar el compromiso por la recuperación, preservación y cuidado del río Chili y, no solamente de él, sino de todos los ríos, por la importancia capital que tienen para la vida y las actividades de todos los seres.

3.2. Análisis del nivel de cumplimiento en el marco de la Ley de los Recursos Hídricos

Conforme lo dispuesto en la el artículo 1 de la Ley de Recursos Hídricos, la misma regula el uso y gestión de los recursos hídricos.

La contaminación del río Chili vinculada a las deficiencias en la ejecución de los proyectos de inversión pública para su descontaminación, atenta contra puntuales disposiciones de la Ley de Recursos Hídricos, básicamente contra el Principio de Sostenibilidad y el título dedicado a la protección del agua. A continuación se entrará al análisis de lo señalado, para luego abordar el principio de gestión integral de cuenca, a partir del cual se postulan algunas de las conclusiones y reflexiones de la presente investigación.

En relación a la protección del agua, la Ley de Recursos Hídricos ha establecido en los artículos 75 (modificado por Decreto Legislativo N° 1285 del 29/12/2016), 76, 79 a 83 y en función al Principio de Sostenibilidad⁹⁹, básicamente las siguientes disposiciones:

- Asigna a la Autoridad Nacional del Agua (ANA) el deber de velar por la protección del agua, que incluye la conservación y protección de sus fuentes, de los ecosistemas y de los bienes naturales asociados a ésta en el marco de la Ley y demás normas aplicables Para dicho fin efectúa acciones de coordinación y ejerce funciones de vigilancia y fiscalización con el fin de prevenir y combatir los efectos de la contaminación del mar, ríos y lagos en lo que le corresponda.
- En concordancia con lo señalado, la ANA, en el lugar y el estado físico en que se encuentre el agua, sea en sus cauces naturales o artificiales, controla, supervisa y fiscaliza el cumplimiento de las normas de calidad ambiental del agua sobre la base de los Estándares de Calidad Ambiental del Agua (ECA-Agua) y las disposiciones y programas para su implementación establecidos por autoridad del ambiente.
- También establece medidas para prevenir, controlar y remediar la contaminación del agua y los bienes asociados a esta. Asimismo, implementa actividades de vigilancia y monitoreo, sobre todo en las cuencas donde existan actividades que pongan en riesgo la calidad o cantidad del recurso.

⁹⁹Artículo III.- Principios – Ley N° 29388

Los principios que rigen el uso y gestión integrada de los recursos hídricos son:

(...)

6. Principio de sostenibilidad

El Estado promueve y controla el aprovechamiento y conservación sostenible de los recursos hídricos previniendo la afectación de su calidad ambiental y de las condiciones naturales de su entorno, como parte del ecosistema donde se encuentran.

El uso y gestión sostenible del agua implica la integración equilibrada de los aspectos socioculturales, ambientales y económicos en el desarrollo nacional, así como la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

(...)

- La ANA autoriza el vertimiento y el reúso del agua residual tratada a un cuerpo natural de agua continental o marítima sobre la base del cumplimiento de los ECA-Agua y los LMP.
- La prohibición de vertimiento directo o indirecto de agua residual sin dicha autorización y de verter sustancias contaminantes y residuos de cualquier tipo en el agua y en los bienes asociados a ésta, que representen riesgos significativos según los criterios de toxicidad, persistencia o bioacumulación.

Sintetizando lo expuesto, la ANA tiene las funciones de protección del agua, de vigilancia, fiscalización y control para prevenir, combatir y remediar los efectos de la contaminación de las aguas y para el cumplimiento de los ECAs de agua. Estas funciones están enmarcadas en el ámbito de sus facultades de jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, en virtud de la cual desarrolla acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia, para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de agua, de los bienes naturales asociados a estas y de la infraestructura hidráulica, ejerciendo para tal efecto, la facultad sancionadora y coactiva, conforme lo dispuesto en el inciso 12 del artículo 15 de la Ley de Recursos Hídricos.

La ANA, asimismo, ejerce las funciones administrativas de policía en relación a la autorización de vertimientos y reúso de aguas residuales.

La contaminación de los ríos, por tanto, debe activar por parte de la ANA sus funciones de jurisdicción administrativa que pueden concluir en la puesta en marcha de sus facultades sancionadoras en contra de quienes resulten responsables de la contaminación de los ríos, como el caso específico del río Chili, o en todo caso, de atentar contra su calidad.

No es el objetivo de la presente investigación dar cuenta de los responsables de la contaminación del río Chili, solamente se postulan las acciones que se debieran desarrollar por tal motivo, ya que ella atenta contra el deber de protección de los recursos hídricos. En tal sentido, se resalta el rol de preventor,

combatiente, controlador y remediador de la contaminación del agua que tiene la ANA, sobre lo que se regresará en un momento.

El Derecho de Aguas o de los Recursos Hídricos, brinda dos instituciones jurídicas básicas para el análisis materia de la presente investigación: La gestión integral de los recursos hídricos y el tratamiento de las cuencas hidrográficas

En relación a la primera institución, la protección del agua se enmarca dentro de la gestión integral de la misma. La gestión integrada, constituye un principio básico para el tratamiento no solamente jurídico (Derecho de Aguas), sino administrativo del agua conforme a los siguientes principios: al Principio de valoración del agua y de gestión integrada del agua, al Principio de Eficacia y al Principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica, contenidos en los incisos 1, 9 y 19 del Artículo III del Título Preliminar de la Ley de Recursos Hídricos.

Conforme lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, la gestión integrada de los recursos hídricos constituye un proceso que promueve, en el ámbito de la cuenca hidrográfica, el manejo y desarrollo coordinado del uso y el aprovechamiento multisectorial del agua con los recursos naturales vinculados a esta; está orientado a lograr el desarrollo sostenible del país sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas.

La gestión integrada por cuencas hidrográficas, como señala Ruiz Ostoić, “desarrolla conceptos ecosistémicos al referirse al ciclo hidrológico en las cuencas hidrográficas, en el que diversos factores confluyen y, por lo tanto, nos obliga a visualizar el recurso en un contexto ambiental (...). “Esta referencia ecosistémica y de sostenibilidad ambiental, nos plantea por lo tanto las pautas para un uso eficiente y eficaz del recurso, al que debemos reconocer su valoración socio-cultural, económica y ambiental, además de considerar sus características de calidad, cantidad y oportunidad. Es precisamente esta visión integral la que

permite se consagre a la cuenca hidrográfica como unidad de planeamiento y gestión”¹⁰⁰.

Es decir, la concepción de gestión integrada por cuenca hidrográfica centra la atención en un contexto ambiental a partir del cual lograr uso eficiente y eficaz del recurso hídrico, considerando los valores ambientales, sociales, culturales y económicos del agua, conforme al principio de Principio de valoración del agua y de gestión integrada del agua, considerando las características de calidad, cantidad y oportunidad.

La segunda institución que se trata es la de cuenca hidrográfica. La configuración o constitución de una cuenca hidrográfica, es más bien un concepto técnico, que se constituye de manera natural y, a partir de ello, algunas consideraciones técnicas han sido juridificadas. Considerando ello, se abordará la definición de este elemento. Cuando nos referimos a cuenca “en su acepción más simple, se la conoce como el área drenada por un río. La cuenca es una unidad natural hidrológica y geofísica, con límites definidos que facilitan la planificación y el aprovechamiento de sus recursos. Los límites de la cuenca dependen de su topografía y están determinados por la línea divisoria de aguas. En la cuenca es posible efectuar un balance del ciclo hidrológico, cuantificando con mayor precisión el agua disponible. Asimismo, las cuencas hidrográficas facilitan la percepción del efecto negativo de las acciones del hombre sobre su entorno, evidenciándolas en la contaminación y en la calidad del agua evacuada por la cuenca, quedando claro, por cierto, que el agua es el recurso integrador y el product0 resultante de la cuenca”¹⁰¹.

Este sentido, cuenca hidrográfica implica un ámbito territorial, una circunscripción geográfica delimitada de manera natural, como sostiene Dourojeanni “por la propia naturaleza. Esencialmente por los límites de las zonas

¹⁰⁰ Ruiz Ostoic, Lucía, Apuntes sobre Normatividad e Institucionalidad para la Gestión del Recurso Hídrico, Thémis N° 56 – 2008, p. 158.

¹⁰¹ Fuente: Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, disponible en www.cepes.org.pe, fecha de consulta 15/12/2016.

de escurrimiento de las aguas' superficiales que convergen hacia un mismo cauce. La cuenca, sus recursos naturales y sus habitantes poseen condiciones físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales que les confieren características peculiares¹⁰². Por ello, se considera a la cuenca hidrográfica, según Dumler y Acha, como una unidad básica natural de planificación en el ordenamiento territorial¹⁰³. Es el territorio cuyas aguas afluyen todas a un mismo río, lago o mar. Es un territorio rodeado de alturas¹⁰⁴. Es un "área delimitada por un límite topográfico bien definido (parte aguas). Es una zona geográfica donde las condiciones hidrológicas son tales que el agua se concentra en un punto en particular a partir del cual la cuenca se drena. Dentro de este límite topográfico, la cuenca presenta un complejo de suelos, geoformas, vegetación y uso de la tierra"¹⁰⁵.

A partir de lo señalado y, siendo la cuenca una unidad natural básica, resulta evidente que las actividades a realizarse de protección del agua, en particular de los ríos, deben efectuarse, por tanto, en el ámbito de una cuenca hidrográfica determinada, dadas las particularidades ambientales, económicas y sociales que presenta cada cual. Una cuenca hidrográfica comprende las áreas geográficas por las cuales discurre el cauce del río, desde sus nacientes hasta su desembocadura, comprende además subcuencas, es decir unidades de menor jerarquía, drenadas por un tributario del río principal, es decir por ríos que tributan a otro principal¹⁰⁶; de manera que la unión de dos ríos conforman otro al que se le suele dar otra denominación. Ello ocurre en el caso de la cuenca a la que pertenece el río Chili: la cuenca Quilca Chili. En efecto, como está precisado líneas arriba, de la unión de los ríos Blanco y Sumbay y, se extiende hasta la confluencia

¹⁰² Dourojeanni, Axel, La gestión del agua y las cuencas en América Latina, en: Revista de la CEPAL N° 53, agosto de 1994, ONU, Santiago de Chile, p. 113.

¹⁰³ Dumler, Francisco y Acha, María del Pilar, Construyendo la institucionalidad de la gestión integrada de los recursos hídricos a través de la gobernanza en la Autoridad Nacional del Agua, en: El Derecho Frente a la Crisis del Agua en el Perú. Primeras Jornadas de Derecho de Aguas, PUCP, Lima, 2014, p. 88.

¹⁰⁴ Fuente: www.rae.es.

¹⁰⁵ Fuente: Página web de la Autoridad Nacional del Agua, disponible en: www.ana.gob.pe.

¹⁰⁶ Fuente: Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES ...ibídem.

con el río Yura, a partir de lo cual se le denomina río Vítor, el cual luego de su confluencia con el río Sigwas, pasa a llamarse río Quilca, que finalmente desemboca en el océano Pacífico. De lo que se trata entonces, es de proteger las cuencas hidrográficas.

Conforme se desarrolla en esta investigación, los vertimientos y actividades que contaminan los ríos, se presentan a lo largo de todo el recorrido de los ríos y, de sus ríos, quebradas, manantiales u otras fuentes de agua que le son tributarias. Lo que ocurre en un sector puede influenciar en otro sector del recorrido del río y no necesariamente ser asimilado o depurado de manera natural. Es por ello que las actividades de prevención, combate, control y remediación de la contaminación del agua que tiene asignadas la ANA deben efectuarse a nivel de cuenca hidrográfica. Asimismo, las acciones de descontaminación, deben de cubrir a toda la cuenca hidrográfica y no solamente una parte de ella, puntuales focos de vertimiento denominados colectores, como en el caso de los proyectos de inversión: como ocurre en los proyectos de investigación analizados en la presente investigación, donde por ejemplo en los PIPs: a) Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Emisores y Tratamiento de Aguas Residuales de Arequipa Metropolitana; y, b) Construcción del Emisor y Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales del Sector Denominado Cono Norte de Arequipa Metropolitana. Ambos centrados en vertimientos de aguas residuales municipales y poblacionales, que si bien constituyen el principal y más importante contaminador, no es el único.

Sumado al referido principio de unidad de cuenca, el desarrollo de los PIPs diseñados para la descontaminación de los ríos, cierta y necesariamente debe efectuarse en el marco de una gestión integrada. A este efecto, se ha diseñado y establecido el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos con el objeto de articular el accionar del Estado, para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados, el mismo que tiene por finalidad el aprovechamiento sostenible, la conservación y

el incremento de los recursos hídricos, conforme a los artículos 9 y 10 de la LRH. Conforme se aprecia nuevamente, los PIPs investigados en la presente investigación no han cumplido con esta consecuencia normativa derivada del Derecho de los Recursos Hídricos o Derecho de Aguas.

Conforme a los principios antes enunciados de valoración del agua y de gestión integrada del agua, de Eficacia y de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica, así como la normatividad de recursos hídricos antes desarrollada, determinan que el tratamiento de la descontaminación de los ríos deba de efectuarse a nivel de cuenca hidrográfica.

Por tanto, los PIPs diseñados para la descontaminación de los ríos deben desarrollarse y abarcar toda la cuenca correspondiente que para la presente investigación, es la cuenca Quilca Chili; y, además, deben efectuarse en el marco de una gestión integrada de los recursos hídricos. Según se aprecia de las fichas SNIP de los proyectos aquí analizados, no se ha cumplido esta conclusión normativa, derivada del Derecho de los Recursos Hídricos o Derecho de Aguas.

3.3. Análisis del nivel de cumplimiento en el marco de la Ley de los Servicios de Saneamiento

En el Perú se ha desarrollado una normatividad específica sobre la prestación de los servicios de saneamiento. La norma que la encabezaba era la Ley N° 26388, Ley General de Servicios de Saneamiento (LGSS), recientemente sustituida por la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobada por Decreto Legislativo N° 1280 (publicada el 29/12/2016) que establece las normas que rigen la prestación de los servicios de saneamiento.

La nueva LMGPSS constituye un avance en la gestión de los servicios de saneamiento, pues desarrolla de mejor manera los conceptos, alcances, funciones, competencias y finalidades. Para partir, comienza estableciendo, a diferencia de su antecesora, cual es el ámbito que comprenden los servicios de saneamiento, precisando que estos comprenden la prestación regular de: servicios

de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas residuales para disposición final o reúso y disposición sanitaria de excretas, en los ámbitos urbano y rural.

Uno de los aspectos importantes de esta nueva Ley es la importancia que ahora se les otorga (artículo 3), tanto por la declaratoria necesidad pública y de preferente interés nacional a la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, con el propósito de promover un acceso universal a los mismos, sostenibles, de calidad, con la finalidad de proteger la salud y el ambiente, como por disponer que los mismos gozan de tratamiento especial y son prioritarios en las actuaciones de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).

Tanto la LGSS (artículo 10), como la nueva LMGPSS (artículo 2) desarrollaron cual es la composición de los servicios de saneamiento, estructurándolos en sistemas, añadiendo la LMGPSS a los denominados “procesos”. En el siguiente cuadro se aprecia el desarrollo que cada ley dio a los servicios de saneamiento:

Cuadro 13

Ley General de Servicios de Saneamiento (artículo 10)	Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (artículo 2)
1. Servicio de Agua Potable a. Sistema de Producción, que comprende: Captación, almacenamiento y conducción de agua cruda; tratamiento y conducción de agua tratada. b. Sistema de distribución, que comprende: Almacenamiento, redes de distribución y dispositivos de entrega al usuario: conexiones domiciliarias inclusive la medición, pileta pública, unidad sanitaria u otros. 2. Servicio de Alcantarillado Sanitario y Pluvial	1. Servicio de Agua Potable: a) Sistema de producción, que comprende los procesos de: captación, almacenamiento y conducción de agua cruda; tratamiento y conducción de agua tratada, mediante cualquier tecnología. b) Sistema de distribución, que comprende los procesos de: almacenamiento, distribución, entrega y medición al usuario mediante cualquier tecnología. 2. Servicio de Alcantarillado Sanitario, que comprende los procesos de:

a. Sistema de recolección, que comprende: Conexiones domiciliarias, sumideros, redes y emisores. b. Sistema de tratamiento y disposición de las aguas servidas. c. Sistema de recolección y disposición de aguas de lluvias. 3. Servicio de Disposición Sanitaria de Excretas Sistema de letrinas y fosas sépticas.	recolección, impulsión y conducción de aguas residuales hasta el punto de entrega para su tratamiento. 3. Servicio de Tratamiento de Aguas Residuales para disposición final o reúso, que comprende los procesos de mejora de la calidad del agua residual proveniente del servicio de alcantarillado mediante procesos físicos, químicos, biológicos u otros, y los componentes necesarios para la disposición final o reúso. 4. Servicio de Disposición Sanitarias de Excretas, que comprende los procesos para la disposición final del agua residual y la disposición sanitaria de excretas a nivel intradomiciliario, con o sin arrastre hidráulico.
---	--

Fuente: Elaboración propia

El desarrollo de la nueva LMGPSS no sólo es más preciso, sino que muestra una mejora técnica en la descripción de los sistemas. Asimismo, precisa las obligaciones del Estado al respecto:

4. Le corresponde asegurar la prestación eficiente, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento.
5. A través de sus entidades competentes, regula la prestación, vigila, supervisa y fiscaliza la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento, ejerciendo además la potestad sancionadora, correspondiente además promover y ejecutar la política del Estado en materia de gestión y administración de la prestación de los servicios de saneamiento.
6. Los gobiernos regionales y locales son responsables de asegurar la prestación eficiente de los servicios de saneamiento usando los medios institucionales, económicos y financieros que los garanticen.

Asimismo, se precisan a partir del artículo 5, las competencias de las entidades del Gobierno Nacional, en materia de prestación de los servicios de saneamiento. Dichas entidades son: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) y el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS). Asimismo, se precisan las competencias de los gobiernos regionales y locales.

Para los efectos de la presente investigación, solamente interesan los servicios de tratamiento de aguas residuales para disposición final o reúso, que comprende los procesos de mejora de la calidad del agua residual proveniente del servicio de alcantarillado mediante procesos físicos, químicos, biológicos u otros, y los componentes necesarios para la disposición final o reúso.

La nueva LMGPSS (artículo 19), al igual que la anterior LGSS, consagró el derecho que toda persona natural o jurídica, domiciliada dentro del ámbito de responsabilidad de una entidad prestadora tiene derecho a que dicha entidad le suministre los servicios que brinda conforme a ley. Asimismo, es obligación de las EPS prestar los servicios de saneamiento, con el compromiso de brindar el servicio con condiciones mínimas de calidad, todo ello, con la finalidad de lograr la cobertura universal de los mismos –finalidad incorporada por la nueva Ley-; asimismo, por parte de los usuarios de pagar por ellos y cumplir las normas que regulan. Las características de continuidad y calidad ya no se mencionan en el artículo 19, porque es una de las finalidades y objetivos de la nueva Ley, conforme al Artículo I de su Título Preliminar. En consonancia con lo señalado, el Acceso Universal a los servicios de saneamiento, en condiciones de eficiencia, sostenibilidad es derecho de toda persona y obligación del Estado, es uno de los principios de la gestión y prestación de tales servicios, según el inciso 1 del artículo III del Título Preliminar.

Una disposición a destacar para los intereses de la presente investigación lo es, la prohibición de descargas en las redes. En efecto, conforme antes lo hacía el artículo 17 de la derogada LGSS y ahora, con mejor desarrollo y precisión, en el artículo 25 de la nueva LMGPSS, los usuarios del servicio de alcantarillado sanitario, tienen prohibido descargar en el sistema de alcantarillado sanitario, aguas residuales no domésticas que excedan los Valores Máximos Admisibles de los parámetros en los que el usuario efectúe pago adicional. Se añade, en la nueva ley, lo siguiente: está prohibido descargar en la redes de alcantarillado sanitario, sustancias o elementos extraños que contravengan las normas de calidad de los efluentes.

En relación a dicha prohibición el Decreto Legislativo N° 1285, establece disposiciones para la adecuación progresiva a la autorización de vertimientos y a los instrumentos de gestión ambiental, establece en su artículo 4 un plazo no mayor de nueve años para la adecuación progresiva de los prestadores de servicios de saneamiento a lo dispuesto en los artículo 79, 80, 81 y 82 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, de acuerdo a su tamaño y complejidad. El desarrollo de dichos artículos se ha efectuado en el punto anterior. Asimismo, y a efectos de lograr su cumplimiento, se ha dotado en el artículo 6, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de potestades sancionadoras a ejercer contra las EPS que incumplan las normas sectoriales ambientales. Esta norma está dada para lograr el objetivo de evitar vertimientos de aguas residuales no tratadas o que estándolo, no cumplan los ECA-agua y los LMP. Con ello se busca la protección del agua y su calidad.

En la LMGPSS se incorporan nuevas disposiciones en el marco normativo de la gestión de los servicios de saneamiento; sin embargo, se destacan para efectos del presente trabajo las que se desarrollan a continuación:

En principio, la finalidad de la nueva ley declarada en el Artículo I de su Título Preliminar: lograr el acceso universal, el aseguramiento de la calidad y la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento, promoviendo la

protección ambiental y la inclusión social, en beneficio de la población. Esta finalidad partió de la Meta 7.C “Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento” del Objetivo N° 7 de los denominados Objetivos del Milenio adoptados por la ONU, y que ahora constituyen los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ahora el Objetivo 6 lo constituye el “Garantizar la disponibilidad de Agua y su Gestión Sostenible y el Saneamiento para Todos”. Este objetivo se planteó considerando, entre otros factores, que más del 80% de las aguas residuales resultantes de las actividades humanas se vierte en ríos o el mar sin que se eliminen los contaminantes¹⁰⁷.

Conforme a lo expuesto, los incisos 2 y 3 del Artículo III del Título Preliminar de la LMGPSS, señalan que los servicios de saneamiento son servicios públicos esenciales por su impacto en la salud de la población, el ambiente y el desarrollo económico sustentable. La reducción de la brecha de infraestructura de los servicios de saneamiento y el acceso de la población a los mismos es una política de promoción del desarrollo y la inclusión social.

Con el objetivo de cerrar las brechas de cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales a nivel nacional se ha creado mediante Decreto Legislativo N° 1284, el Fondo de Inversión Agua Segura – FIAS que financia programas, proyectos y/o actividades orientados a tal objetivo.

Por último, se destaca la orientación a la protección ambiental que la nueva LMGPSS asume como una de sus finalidades. El acceso universal de calidad, eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento, reduciendo las brechas de infraestructura para tales servicios, debe efectuarse protegiendo al medio ambiente. En tal sentido, el artículo 26 de aquella Ley dispone que los prestadores de los servicios de saneamiento implementan tecnologías apropiadas para el tratamiento de aguas residuales a fin de cumplir con los Límites Máximos

¹⁰⁷ Fuente: www.un.org, fecha de consulta 24/03/2017.

Permisibles LMP y Estándares de Calidad Ambiental ECA aplicables, evitando la contaminación de las fuentes receptoras de agua y promoviendo su reúso.

De todo lo señalado, se concluye que el hecho que las EPS no cuenten con un sistema de tratamiento y disposición de las aguas servidas, o que no tengan las plantas de tratamiento correspondientes o estas sean insuficientes, no coberturen toda la demanda o estén en desperfecto, transgreden directamente la normatividad de servicios de saneamiento; y aun contando con ellos y, pese a eso, descarguen sustancias o elementos extraños que contravengan las normas de calidad de los efluentes, también transgredirán la normatividad. Asimismo, la contaminación de las fuentes receptoras de agua, como los ríos, constituye tanto un objetivo como una prohibición para lo cual se debe contar con las tecnologías apropiadas, de manera que verter aguas residuales directamente, sin tratamiento, o con un tratamiento que no cumpla con los LMP o ECA, constituye una transgresión a la normatividad de los servicios de saneamiento.

Debe de considerarse que el sistema tratamiento y disposición de las aguas servidas se refiere a todas las aguas residuales producidas dentro del ámbito de competencia de una EPS: por tanto, los proyectos de inversión pública destinados a la descontaminación de los ríos, deben coberturar y abarcar todas las fuentes de contaminación o vertimientos. Los proyectos de a) Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Emisores y Tratamiento de Aguas Residuales de Arequipa Metropolitana; y, b) Construcción del Emisor y Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales del Sector Denominado Cono Norte de Arequipa Metropolitana, no comprenden todos los vertimientos que se emiten hacia el río Chili, dentro del ámbito de las competencias de SEDAPAR S. A., existen algunos que no han sido considerados, lo que ha originado que se genere un nuevo proyecto

Todo ello, igualmente, atenta contra la normatividad de servicios de saneamiento, al dejar sin tratamiento algunos vertimientos que generan o pueden generar la contaminación del río.

Asimismo, debe considerarse que aún si los citados proyectos hubieran atendido a todos los vertimientos al río Chili, quedan sin tratamiento los vertimientos provenientes de otras actividades –antes referidas (agrícola, minera, etc.)- que también pueden generar contaminación el río o en cualquier caso, afectar su calidad. Con lo cual, incluso en el caso de cumplimiento cabal del servicio de tratamiento y disposición de las aguas servidas, no se soluciona el problema de la descontaminación del río Chili.

4. Derecho del Gasto Público

4.1. Análisis del nivel de cumplimiento en el marco del Derecho Presupuestario

El Derecho financiero está constituido por la actividad que el Estado lleva a cabo para obtener ingresos y realizar gastos con los cuales se busca satisfacer las necesidades colectivas, o los intereses públicos importantes para una sociedad o nación; a esa actividad se le denomina: “actividad financiera”¹⁰⁸. La rama que se encarga de los gastos, está conformada por el Derecho del Gasto Público, el cual, en el caso peruano está conformado, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, por cuatro sistemas: Sistema Nacional de Presupuesto (Ley N° 28411), Sistema Nacional de Tesorería (Ley N° 28693), Sistema Nacional de Contabilidad (Ley N° 28708) y Sistema Nacional de Endeudamiento (Ley N° 28563). Estos sistemas se encuentran vinculados a otros, entre ellos: el Sistema de Abastecimiento, el Sistema de Gestión de Bienes del Estado y el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (en sustitución del extinto Sistema Nacional de Inversión Pública).

¹⁰⁸ Martín Queralt, Juan, Lozano Serrano, Carmelo, Tejerizo López, José M. y Casado Ollero, Gabriel, Curso de Derecho Financiero y Tributario, 20va. Edic., Tecnos Madrid, 2009, p. 31.

El objetivo del presente apartado, es examinar los aspectos vinculados al Sistema Nacional de Presupuesto, el cual es estudiado por el Derecho Presupuestario. En particular, en qué medida la contaminación del río Chili, afecta los fines del mismo.

El Derecho Presupuestario, está constituido básicamente por el presupuesto o los presupuestos públicos, tanto el correspondiente al Estado en general, al sector público y los presupuestos de los gobiernos regionales y locales, sus elementos y aspectos básicos están contenidos en la Constitución, por lo que el análisis debe partir de la misma.

Las disposiciones y contenidos Constitución tienen una tremenda significación para el Derecho Financiero, determinándolo desde sus cimientos y aspectos basilares; según Escribano, se trata de reconstruir el Derecho Financiero cimentándolo a partir de la construcción de un Derecho Financiero Constitucional¹⁰⁹; por su parte, García Novoa, señala que se erige una idea de Constitución Financiera –aquella parte de la Constitución que se ocupa de los aspectos de las finanzas públicas- legitimadora de un análisis constitucional, base de una cimentación del Derecho financiero. Es por ello, que Ruiz Almendral y Zornoza Pérez, señalan que la Constitución Financiera se refiere al conjunto de deberes y límites que se imponen a la actividad financiera del Estado¹¹⁰.

Morón Urbina destaca sobre todo el papel que la Constitución tiene para el presupuesto público, señala que el legislador constitucional orienta de modo programático las acciones del Congreso y de los ejecutores presupuestarios,

¹⁰⁹ Escribano, Francisco, Actual Configuración del Derecho Financiero y Tributario: El Rol de la Jurisprudencia Constitucional y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en: VV. AA, Introducción al Derecho Financiero y Tributario, Jurista Editores, Lima, 2010, p. 19.

¹¹⁰ Ruiz Almendral, Violeta Ruiz y Zornoza Pérez, Juan J., Constitución Económica y Hacienda Pública, en: La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después, VV. AA, Coord. Ramiro Avilés Miguel Ángel y Peces-Barba, Gregorio, Barcelona, 2004, p. 642.

imponiéndoles límites explícitos e implícitos a su discrecionalidad, produciendo un fuerte vínculo obligatorio al tipo de modelo que adopta la Constitución¹¹¹.

La Constitución estructura y asigna al presupuesto público un rol instrumentalista al considerarlo como la herramienta básica que rige la gestión financiera del país. En base a ello, se constituyen dos funciones básicas del presupuesto público: la finalista e instrumentalista. Finalista, pues a través del presupuesto se estructura y determina la forma en que se utilizarán y gastarán los recursos públicos para el logro de los fines y metas esenciales para el Estado. En este sentido, el artículo 77 de la Constitución señala que la programación y ejecución del presupuesto responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización y básica del Derecho Presupuestario; Conforme a la Constitución, el presupuesto público es la herramienta esencial y básica del Derecho Presupuestario, sus elementos básicos están contenidos en la misma.

El presupuesto público está destinado para el logro de determinados fines, para atender y satisfacer las necesidades e intereses fundamentales y básicos en una sociedad, en un Estado junto con los objetivos de descentralización, cuya meta es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país (artículo 3 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización). Al respecto, Martínez Giner indica que el gasto jurídicamente consta de tres niveles: “(...) *en un primer nivel el gasto público se manifiesta como necesidades públicas a satisfacer; el segundo nivel hace referencia a las relaciones jurídicas que se crean entre la autoridad y los ciudadanos para satisfacer tales necesidades que ahora se convierten en obligaciones públicas, finalmente el tercer nivel del gasto público se vincula con los flujos monetarios que suponen la salida de fondos públicos de la caja del Tesoro con destino al acreedor de la Hacienda Públicas Así, pues, el gasto público tiene esa triple dimensión: necesidades públicas que se satisfacen mediante concretas obligaciones públicas que posteriormente serán pagadas con fondos*

¹¹¹ Morón Urbina, Juan Carlos, Los Fundamentos Constitucionales de la Administración Financiera Peruana, en Themis N° 39, p 158.

públicos” “(...) “En definitiva, debe gastarse en aquel” “(...) la actividad financiera satisface las necesidades públicas y lo hará en aras al máximo respeto al interés general plasmado en la Constitución¹¹².

El siguiente marco normativo contiene los principios referidos a los aspectos finalistas del Derecho Presupuestario y del presupuesto específico principios referidos a lo señalado precedentemente. Así, el Principio de Programación Multianual, contenido en el Artículo XIV de la Ley del Sistema Presupuestario, señala que “el Proceso Presupuestario debe orientarse por el logro de resultados a favor de la población, en una perspectiva multianual, y según las prioridades establecidas en los Planes Estratégicos Nacionales, Sectoriales, Institucionales y en los Planes de Desarrollo Concertado”. Concordante con dicho principio, el artículo 8 de la citada ley señala que “El presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas con eficacia y eficiencia por parte de las Entidades”. En el artículo 10 de esta ley, se precisa que los fondos públicos se orientan a la atención de los gastos que genere el cumplimiento de sus fines, orientándose a orientan de manera eficiente y con atención a las prioridades del desarrollo del país.

Para explicar los logros de resultados, a que se refiere el citado marco normativo, Cobian Castro, citando a Kresalja y Ochoa, precisa al respecto que, es exigencia constitucional que la gestión presupuestaria asegure la consecución de resultados y objetivos vinculados al bienestar y eficacia de los derechos de la población. Las disposiciones sobre presupuesto, deben interpretarse en unidad y concordancia con los derechos fundamentales y es que la significación que la Constitución tiene para el Derecho Financiero, señala que “está influido o impregnado por la Constitución y los Derechos Fundamentales, los cuales no solo limitan la potestad financiera, sino que sumergen todas las instituciones financieras en la sustancia de los mismos, convirtiendo a tales instituciones en medios para la

¹¹² Martínez Giner, Luis Alfonso, La Ordenación Constitucional del Gasto Público en España, pp. 30, 33, disponible en: <http://rua.ua.es>, fecha de consulta: 01/02/2017.

realización de los derechos fundamentales así como de los contenidos constitucionales. La Finalidad de la acción presupuestaria es otorgarles efectividad a tales derechos¹¹³. En efecto, Ruiz Almendral y Zornoza Pérez, indican que, el principio de justicia en el gasto “(...) establece criterios objetivos para la actuación de los poderes públicos, proporcionando una nueva garantía del cumplimiento de los valores superiores que se concretan o traducen en el conjunto de los derechos fundamentales”¹¹⁴.

En orden a identificar esos fines o roles fundamentales del Estado, el artículo 44 de la Constitución Política establece que son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Llegados a este punto, conviene abordar los contenidos del Justicia en el Gasto Público, según Ochoa Cardich, controla no solo la legalidad de la realización de un determinado gasto -esto es lo que se ha avanzado líneas arriba-, sino la legitimidad de la decisión del gasto público, esto es la decisión política de gastar para unas determinadas finalidades antes que otras¹¹⁵

El principio de justicia material del gasto, vinculado a la asignación equitativa del gasto, según sostiene Sánchez Galiana, preside toda la vida del gasto público, que comporta, como exigencias fundamentales una asignación mínima de las necesidades públicas, en aras a la equidad. Este principio, como sostiene el citado autor, se relaciona con decisiones sustanciales en materia de

¹¹³ Cobian Castro, Erika García, La Constitucionalización del derecho presupuestario y la protección de los derechos fundamentales: apuntes para una reflexión en el Perú, en: Pensamiento Constitucional N° 20 – 2015, pp. 172, 173 y 178.

¹¹⁴ Ruiz Almendral, Violeta Ruiz y Zornoza Pérez, Juan J., Constitución Económica y Hacienda Pública, op. cit., p. 646.

¹¹⁵ Ochoa Cardich, César, Bases del Régimen Constitucional Presupuestario, Thémis N° 277, p. 281.

gasto público conectados con los fines del Estado¹¹⁶. Una de esas necesidades sustanciales, es precisamente, la relacionada con atender los problemas derivados de la contaminación del medio ambiente; y, para lo que respecta a esta investigación, al componente agua.

Todo ello, conduce a la conclusión que existe un deber jurídico constitucional de orientar los gastos a la atención de los deberes primordiales del Estado, dentro de los cuales se encuentran el asegurar la plena vigencia de los derechos fundamentales.

A este respecto, es necesario indagar si los problemas de saneamiento y contaminación de los ríos, constituyen una necesidad básica o prioridad en la sociedad. En principio y, como se ha sostenido *supra*, los mismos conforman Derechos Fundamentales, el Derecho al Acceso al Agua Potable y al Saneamiento y el Derecho al Medio Ambiente Equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, según se ha sostenido, dichos problemas implican una transgresión directa y grave a estos derechos fundamentales y, por ello mismo, al Derecho Presupuestario, puesto que implica que los fondos públicos no están siendo adecuadamente invertidos.

Por todo ello, se concluye que el dotar de servicios de agua potable y saneamiento, así como lograr la descontaminación de los ríos, constituyen objetivos y fines constitucionales para el Estado, teniendo un carácter prioritario en el gasto público. En este sentido, los recursos públicos deben orientarse preferentemente a alcanzar estos fines, pero no de cualquier manera, sino de acuerdo a los contenidos y obligaciones jurídicas que en la presente investigación han sido desarrolladas e identificadas. Conforme a ello, los PIPs diseñados para la descontaminación de los ríos, deben considerar en su diseño y posterior

¹¹⁶ Sánchez Galiana, José Antonio, Los principios constitucionales del Gasto Público y la estabilidad presupuestaria, en *Crónica Presupuestaria* N° 3 -2015, Madrid, pp. 164 – 165 y 171.

ejecución la proyección a nivel de cuenca hidrográfica, considerando además la gestión integrada de los recursos hídricos.

Los PIPs que no observen estas exigencias jurídicas, no cumplirán los citados fines y objetivos constitucionales, lo que transgrede los contenidos del Derecho Presupuestario. Conforme se ha concluido en la presente investigación, los PIPs aquí estudiados no cumplen estos cánones jurídicos y por ello, atentan contra el Derecho Presupuestario por atentar contra la finalidad de la utilización de los fondos públicos.

4.2. Análisis del nivel de cumplimiento en el marco del Derecho de Inversión Pública

Al momento de la redacción de la presente investigación, se encontraba vigente el Sistema Nacional de Inversión Pública, más conocido como el “SNIP”; sin embargo, este sistema ha sido sustituido por un nuevo: El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - SNPMGI. A continuación, se abordarán ambos sistemas para dar cuenta de las deficiencias en la ejecución de los proyectos de inversión pública para la descontaminación del río Chili, incluso con el nuevo sistema.

El SNIP se creó a través de la Ley N° 27293 publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de junio de 2000. El marco normativo del SNIP estaba dado además por el Decreto Supremo N° 102-007-EF, que aprobó el Reglamento del SNIP, y por su Directiva General, aprobada por Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01.

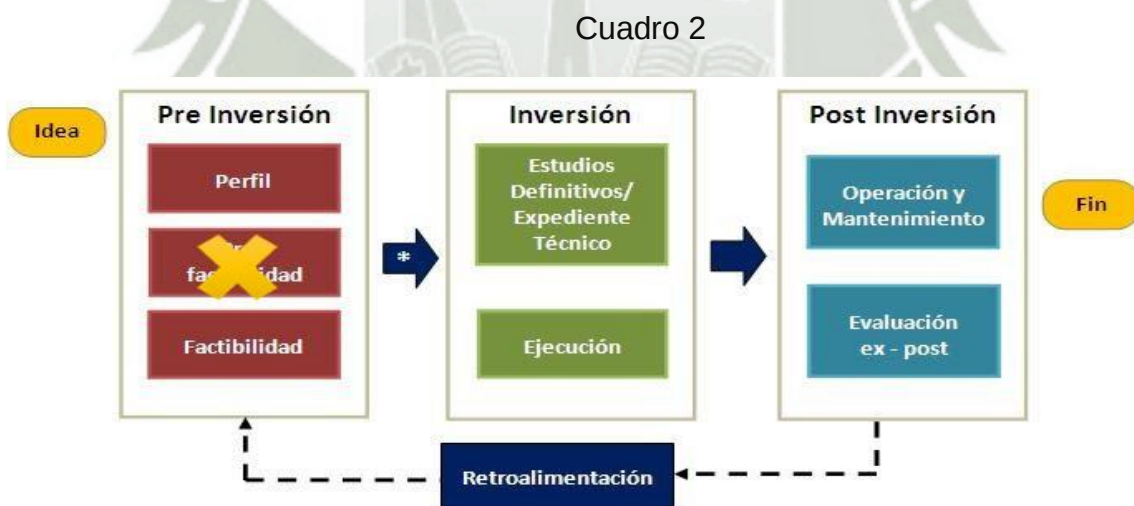
La finalidad del SNIP, como lo declaraba el artículo primero de su ley, era optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de determinados principios, procesos, metodologías y normas técnicas. Los proyectos a desarrollarse en el marco del SNIP se regían por las prioridades que establecían los planes estratégicos nacionales, sectoriales,

regionales y locales; además, por los principios de economía, eficacia y eficiencia; y, finalmente, por el adecuado mantenimiento en el caso de la infraestructura física para asegurar su utilidad en el tiempo (artículo 4 de la Ley).

Los objetivos del SNIP (artículo 5 de la Ley) eran:

- a) Generar un ciclo de proyectos: perfil perfectibilidad – factibilidad, expediente técnico – ejecución y evaluación ex post.
- b) Fortalecer la capacidad de planeación del sector público.
- c) Crear condiciones para la elaboración de PIP por periodos multianuales no menores de tres años.

Los Proyectos de Inversión Pública, estaban sujetos a las siguientes fases (artículo 6 de la Ley):



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

El SNIP operaba durante la fase de Preinversión a través del Banco de Proyectos y durante la fase de inversión a través del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo. Es a través de estos dos sistemas que se ha obtenido información para la realización de la presente investigación.

De conformidad al artículo 2 del Reglamento del SNIP, un Proyecto de Inversión Pública era definido como toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos. El PIP, conforme lo señalaba el inciso 3.2 del artículo 3 de la Directiva General del SNIP, debía constituir la solución a un problema vinculado a la finalidad de una Entidad y a sus competencias. Su ejecución podía hacerse en más de un ejercicio presupuestal, conforme al cronograma de ejecución de los estudios de preinversión, conforme a la Directiva General del SNIP.

Las entidades¹¹⁷, una vez incorporadas al marco del SNIP deberían obligatoriamente elaborar un PIP para llevar a cabo actuaciones y/o actividades con recursos destinados a gastos de capital.

Conforme a todo ello, se concluye que eran tres aspectos que buscaba la normatividad del SNIP:

- a) Optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de determinados principios, procesos, metodologías y normas técnicas (Principio de Optimización de los recursos públicos).
- b) Los proyectos se deberían de desarrollar en función a la planeación del sector público, en precisión conforme a las prioridades que establecen los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales, por los principios economía, eficacia y eficiencia; y, finalmente, por el adecuado mantenimiento en el caso de la infraestructura física para asegurar su utilidad en el tiempo. Con

¹¹⁷ Conforme al inciso 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 27293, estaban comprendidas en dicha ley las Entidades y Empresas del Sector Público No Financiero de los tres niveles de gobierno, que ejecuten Proyectos de Inversión con Recursos Públicos.

todo ello, se buscaba fortalecer la capacidad de planeación del sector público (Principio de Vinculación a la planificación pública).

- c) El fin de un perfil era crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios. El PIP, debía constituir la solución a un problema vinculado a la finalidad de una Entidad y a sus competencias. (Principio finalista).

Cada uno de estos aspectos constituía asimismo, principios jurídicos que guiaban el SNIP. A partir de lo señalado, se efectuará un análisis de los PIP desarrollados para la descontaminación del río Chili, cumplían dichos aspectos.

En relación al principio de optimización del uso de los recursos públicos es necesario recurrir previamente a la definición de recursos públicos, los cuales, conforme a la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público¹¹⁸, consisten en los “Ingresos del Estado inherentes a su acción y atributos que sirven para financiar los gastos de los presupuestos anuales y se clasifican a nivel de fuentes de financiamiento”. El artículo 16 de dicha Ley señala que los gastos del Estado están agrupados en gastos corrientes, gastos de capital y servicio de deuda. El inciso b) del citado artículo señala que el Gasto de Capital son los gastos destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del Patrimonio del Estado. Por tanto, la optimización consistirá en que los PIP busquen y logren, la mejor manera de utilizar los ingresos destinados a la financiación de los gastos públicos, en particular de los Gastos de Capital.

Saber si los recursos públicos invertidos en los proyectos fueron optimizados de la mejor manera, requiere una investigación especial y particular, más vinculada a aspectos económicos o de ingeniería. Es decir, se requiere en este punto recurrir principalmente a aspectos técnicos, los cuales que no son materia de la presente investigación. Sin perjuicio de lo señalado, líneas más abajo se recurrirá al enunciado de optimización de los recursos públicos.

¹¹⁸ Según el Anexo – Glosario de términos de la Ley N° 28112.

En relación al principio de planeación del sector público, corresponde verificar si los PIP se han desarrollado conforme a los planes estratégicos nacionales, sectoriales, regionales y locales y, por los principios economía, eficacia y eficiencia. Líneas arriba se abordó a este punto, ahora se expone en síntesis.

El procurar que las personas cuenten con servicios de saneamiento, fue uno de los objetivos del milenio y ahora uno de los objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas

Respecto a las finalidades de las políticas de planificación en saneamiento, tres proyectos, examinados en la presente investigación, han sido elaborados, solamente dos de ellos han sido ejecutados y actualmente se encuentran en operación: a) Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Emisores y Tratamiento de Aguas Residuales de Arequipa Metropolitana; y, b) Construcción del Emisor y Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales del Sector Denominado Cono Norte de Arequipa Metropolitana. Dos de ellos, han cumplido con la finalidad estipulada en la normativa del SNIP, en la LSS y la Nueva LMGSS, al haber creado o generado la prestación del “Servicio de Tratamiento de Aguas Residuales para disposición final y reúso”, servicio que no era prestado por SEDAPAR S. A., puesto que las aguas residuales eran directamente vertidas al río Chili.

Conforme al principio finalista, el artículo 2 del Reglamento del SNIP precisaba también que los PIP, deberían de constituir la solución a un problema vinculado a la finalidad de una Entidad y a sus competencias, solución que debería efectuarse optimizando el uso de los recursos públicos. Ello implica postular una interrogante: ¿La solución a un problema que debería haber sido atendido por una entidad determinada, debe ser total o parcial, completa o incompleta? La respuesta parece caer por su propio peso, quizá hasta por sentido común: Completa o total. Sólo con ello es que se lograría la plena optimización de los recursos públicos, y se cumplirían, además los principios de eficiencia y eficacia.

La presente investigación ha llevado a reflexionar sobre los aspectos e interrogantes planteados precedentemente y a recurrir, en ello, incluso a la propia experiencia en la materia. Muchos proyectos de inversión pública han sido diseñados para atender una problemática puntual. Por ejemplo, dotar en una institución educativa de laboratorios o biblioteca, puesto que antes no los tenía; implementar en un centro de salud laboratorios, salas de operaciones o instrumentos de radiología por el mismo motivo, o porque los subsistentes eran obsoletos. Era recurrente observar que no se hacía un análisis ni un diagnóstico completo o cabal de las necesidades o problemas que, siguiendo los ejemplos, presentaban los servicios de educación de una Institución Educativa o de salud, en el caso de un Centro de Salud. Una institución educativa requería en muchos casos remplazar o mejorar su mobiliario, dotar a los docentes nuevos instrumentos y/o técnicas para la enseñanza, capacitarlos, mejorar o incluso hacer un mantenimiento a su infraestructura; lo propio puede decirse de los demás servicios públicos. De ello se extrae un principio que parece básico en el uso de los recursos públicos: La integralidad. En efecto, el principio de integralidad lleva a la necesidad de solucionar completamente, in totus, un problema o problemas públicos, de los que adolece la sociedad o una determinada población. De esta manera, se puede concluir que solamente se alcanzaría la finalidad de un proyecto de inversión pública con una solución integral a un problema social vinculado a una entidad pública determinada, conforme a sus competencias.

Trasladando lo señalado a la presente investigación, el objeto de los PIPs que se han investigado, no solamente debió ser tratar las aguas residuales; es decir, no agotarse en la prestación del servicio de tratamiento de aguas residuales, que si bien ya es mucho, es incompleto. Este servicio a la población esta inextricablemente conectado al cuidado al medio ambiente, recordemos que el agua es un recurso natural invaluable y esencial para la vida. Por tanto, el objetivo debió ser más bien, lograr la descontaminación del río Chili. Y aún esto último es insuficiente, puesto que conforme se ha sostenido en esta investigación, el objetivo de los PIPs debió ser lograr la descontaminación de la cuenca, en este caso de la cuenca Quilca - Chili. Ciertamente que para ello es necesario el previo tratamiento

de las aguas residuales antes de su vertimiento a cualquier cuerpo de agua, pero esto último es solo un componente, entre otros del proyecto que se debió configurar con dicho objetivo.

Según lo desarrollado en los puntos anteriores, la finalidad de controlar los vertimientos de aguas residuales a los cuerpos de agua, es precisamente proteger y garantizar su calidad. Este también, es un fin del servicio público de tratamiento de aguas residuales.

La investigación que aquí se desarrolla ha permitido demostrar que, en principio, pese a los dos proyectos ejecutados antes señalados no se ha solucionado el problema de las aguas residuales municipales al cien por ciento, persisten aún vertimientos domésticos al río. A este respecto, se ha formulado el Programa de Contingencia Para Descontaminar el Río Chili; sin embargo, aún de ejecutarse el mismo, sería igualmente insuficiente, puesto que sólo está diseñado para el ámbito de competencia de SEDAPAR S. A., quedando sin tratamiento muchos vertimientos agrarios e industriales.

Los proyectos antes señalados no han solucionado la problemática, ni siquiera la problemática completa de vertimientos de aguas residuales domésticas o municipales al río Chili. Tampoco, han solucionado ni tratado otros tipos de vertimientos, como los industriales a lo largo de la cuenca. De todo ello se concluye que tales proyectos no han sido diseñados bajo el principio de integralidad.

A continuación se procede a efectuar el examen precedentemente hecho con la nueva norma que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI) aprobada por Decreto Legislativo N° 1252, que deroga la Ley N° 27293, Ley del SNIP.

El Decreto Legislativo N° 1252 crea el SNPMGI, el cual, incorpora distintos principios rectores a los que se sujetan la programación multianual de

inversiones y a ejecución de los proyectos de inversión respectivos. Para efectos de la presente investigación se destacan los siguientes:

- a) **Principio finalista**, el SNPMGI, conforme al artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1252, tiene la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

Este principio también se manifiesta en la orientación de los PIPs. Conforme al inciso h) del artículo 2 del Reglamento del SNPMGI y al inciso 4.1 del artículo 4 de la Directiva del SNPMGI, un proyecto de inversión consiste en una intervención temporal que se financia, total o parcialmente, con recursos públicos, destinada a la formación de capital fijo, humano, natural, institucional e/o intelectual que tenga como propósito crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes y/o servicios que el Estado tenga responsabilidad de brindar o de garantizar su prestación.

Esta definición se asemeja, aunque con diferencias, a la establecida en el Reglamento del SNIP. En ambos casos, la finalidad de los PIPs es la misma: crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes y/o servicios que el Estado tenga responsabilidad de brindar o de garantizar su prestación. La nueva normatividad ha añadido que los PIPs están destinados a la formación de capital fijo, humano, natural, institucional e/o intelectual que tenga igual propósito que el señalado. Se trata de una finalidad más amplia que la anterior.

Conforme a lo señalado en los párrafos precedentes, se puede concluir que el principio de integralidad es igualmente predicable del nuevo SNPMGI, al coincidir con el criterio y principio finalista es la nueva formulación arriba expuesta.

Este principio también varía respecto al principio de optimización, establecido en el artículo 4 de la Ley del SNIP. Se postula ahora no optimizar, sino orientar en el uso de los recursos públicos. La cuestión ahora, sería establecer una guía para que estos recursos se usen de manera efectiva para la prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país. Que se cierren las brechas relacionadas a tales servicios e infraestructura, conforme a lo que a continuación se desarrolla.

- b) **Principio de Prioridad de cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población.** Con este objetivo es que se debe realizar la programación multianual.

El inciso b) del artículo 2 del Reglamento del SNPMGI aprobado por Decreto Supremo N° 027-2017-EF define a la brecha como la diferencia entre la oferta disponible optimizada de infraestructura (la cual incluye la infraestructura natural) y/o acceso a servicios públicos y la demanda, a una fecha determinada y ámbito geográfico determinado. Puede ser expresada en términos de cantidad y/o calidad.

En términos generales la brecha de infraestructura puede definirse acorde a las siguientes dimensiones de carácter no excluyente:

- Brecha en dimensión horizontal: es la brecha que surge con relación a algún objetivo determinado. Ejemplos de ésta son la brecha con respecto a otros países (i.e. el nivel de stock de infraestructura actual en América Latina y el Caribe respecto al nivel de un determinado país o conjunto de países); brecha con respecto a un determinado nivel de cobertura (i.e. universalización en las prestaciones básicas de agua y saneamiento, o el cumplimiento de los Objetivos del Milenio).
- Brecha en dimensión vertical: aquí la brecha se define con respecto a factores internos del país o la región bajo análisis. Se trata de identificar las diferencias

que surgen entre la evolución de la oferta y la demanda interna de infraestructura (i.e. ¿el stock y las inversiones de infraestructura acompañan la demanda que surge de la actividad económica?)¹¹⁹

La programación multianual, constituye un principio del Sistema de Presupuesto, establecido en el Artículo XIV del título preliminar de la Ley N° 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, que indica: El Proceso Presupuestario debe orientarse por el logro de resultados a favor de la población, en una perspectiva multianual, y según las prioridades establecidas en los Planes Estratégicos Nacionales, Sectoriales, Institucionales y en los Planes de Desarrollo Concertado.

Conforme a lo señalado, se ha constituido el Programa Multianual de Inversiones (PMI), el cual, según lo define el artículo 2 del Reglamento del SNPMGI, contiene el diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura y/o acceso a servicios públicos bajo la responsabilidad funcional de un Sector, o a cargo de un Gobierno Regional (GR) o Gobierno Local (GL). Incluye, en un horizonte mínimo de tres (03) años, la cartera de inversiones a financiarse total o parcialmente con recursos públicos, identificada para lograr el alcance de las metas de producto específicas e indicadores de resultado, asociados a la inversión, que sean consistentes con los objetivos de las brechas identificadas y priorizadas, así como las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) vigente.

Conforme a ello, el cierre de brechas es un elemento esencial en el nuevo sistema, el que incluso manifiesta su importancia en lo siguiente:

- a) Para que un proyecto sea viable, debe estar alineado al cierre de brechas de infraestructura y/o servicios públicos (inciso q) del artículo 2 del Reglamento).

¹¹⁹ Perroti, Daniel E. y Sánchez, Ricardo J., La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, CEPAL –ONU, Santiago de Chile, p. 31.

- b) Las Fichas Técnicas deberán contener, entre otros, una cuantificación de su contribución al cierre de brechas (literal b del inciso 11.4, del artículo 11 del Reglamento).
- c) Antes de tramitarse la transferencia de recursos del Gobierno Nacional hacia el Regional o Local para el financiamiento de un proyecto de inversión debe verificarse que el proyecto presentado está orientado al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, conforme a los planes sectoriales nacionales (Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento)

En atención a lo reseñado, el principio en comento, busca que la diferencia entre la demanda de la población de infraestructura y de servicios sociales para solucionar sus problemas con la oferta disponible optimizada de las mismas procure ser cerrada, que las brechas entre ambas se cierren.

Los Lineamientos Generales para Proyectos de Inversión Pública permitirán orientar las acciones dirigidas a incrementar la productividad de los Proyectos de Inversión Pública mediante una adecuada identificación de aquellos que fomenten el cierre de brechas en la prestación de servicios públicos e infraestructura pública, contribuyendo con ello al crecimiento económico del país, en un marco de desarrollo sostenible

El enfoque, con este nuevo principio no está tan guiado a mejorar el uso de los recursos públicos, esta óptica económica, parece haber variado a una óptica más social, para lograr ahora se cierren las brechas de infraestructura y de servicios sociales.

El principio de integralidad ahora, estará vinculado a que las diferencias entre la demanda de la población de infraestructura y de servicios sociales para solucionar sus problemas con la oferta disponible existente, procure ser cerrada totalmente.

- c) **Principio de vinculación a la planificación pública.** La programación multianual, vincula los objetivos nacionales, planes sectoriales nacionales, así como los planes de desarrollos concertados regionales y locales, respectivamente, con la identificación de la cartera de proyectos a ejecutarse y debe realizarse en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual.

Los dos principios enunciados inciden en la vinculación de la inversión pública con la planificación pública. Al respecto, se ha emitido el Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, que en su artículo primero señala que dicho sistema y centro, están orientados al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho. El proceso de planeamiento estratégico nacional tiene como fin promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. De esta manera, el referido sistema se constituye en un espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional armónico, sustentable, sostenido y descentralizado del país.

Conforme se aprecia, este principio fue incorporado por la Ley N° 27293 del SNIP y sigue con el SNPMGI sus principales lineamientos básicos.

En relación a los aspectos vinculados a la planificación, estos han sido abordados más arriba. Las finalidades en torno a los servicios de agua potable y saneamiento, a nivel supraestatal estaban comprendidos en la Meta 7.C “Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento” del Objetivo N° 7 de los denominados Objetivos del Milenio adoptados por la ONU, y que ahora constituyen los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ahora el Objetivo 6 lo

constituye el “Garantizar la disponibilidad de Agua y su Gestión Sostenible y el Saneamiento para Todos”.

El Acuerdo Nacional, ha establecido Políticas de Estado directamente e indirectamente vinculadas a la problemática de los servicios de saneamiento¹²⁰, conforme a lo siguiente:

- a) En la Política II Competitividad del País, se estableció como componente el: Desarrollo sostenible y gestión ambiental; para, entre otras cosas, se facilitaría el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Con dicho objetivo, el Estado llevará a cabo distintas acciones, entre ellas: “(g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas” y “(m) cumplirá los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico”.
- b) En la Política IV Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, se estableció como componentes la plena vigencia de la Constitución y los derechos humanos, así como una Política de Estado sobre recursos hídricos. En este sentido, se declara que (...) “Se debe usar el agua en armonía con el bien común, como un recurso natural renovable y vulnerable, e integrando valores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales (...)”. Con dicho objetivo, el Estado, entre otros: “(b) asegurará el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada y diferenciada, con un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, promoviendo la inversión pública, privada y asociada, con visión territorial y de cuenca, que garantice la eficiencia en la prestación de los servicios, con transparencia, regulación, fiscalización y rendición de cuentas”. (c) garantizará la gestión integrada de los recursos hídricos, con soporte

¹²⁰ Fuente: <http://acuerdonacional.pe/>, fecha de consulta marzo de 2017.

técnico, participación institucional y a nivel multisectorial, para lograr su uso racional, apropiado, equitativo, sostenible, que respete los ecosistemas, tome en cuenta el cambio climático y promueva el desarrollo económico, social, y ambiental del país y la convivencia social; (d) protegerá el equilibrio del ciclo hidrológico y la calidad de los cuerpos de agua, teniendo en cuenta: la interdependencia de los distintos estados del agua y de los componentes del ciclo hidrológico, que la cuenca es la unidad de manejo del agua, y que el uso de la tierra y las actividades humanas impactan dicho ciclo, por lo que deben manejarse en conjunto considerando sus peculiaridades según las regiones fisiográficas y eco climáticas del país; (e) aplicará medidas para que los actores que intervienen en las cuencas las protejan, rehabiliten y compensen ambientalmente los impactos negativos que genere su intervención en el agua, considerando, entre otros, el efecto combinado de las intervenciones, los pasivos ambientales, la evacuación de aguas residuales y las particularidades de cada cuenca; (f) creará las condiciones para la sostenibilidad del reúso y reciclaje del agua residual previamente tratada, resguardando los ecosistemas¹²¹ y sus servicios ambientales así como la salud pública.

Con ocasión a ello, se han aprobado dos instrumentos básicos:

La Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, mediante Decreto Supremo N° 006-2015-MINAGRI, y el Plan Nacional de Recursos Hídricos, mediante Decreto Supremo N° 013-2015-MINAGRI.

Mediante Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA¹²², se ha aprobado la Política Nacional de Saneamiento, como instrumento de desarrollo del sector saneamiento, orientada a alcanzar el acceso y la cobertura universal a los

¹²¹ El subrayado es propio.

¹²² El plan anterior, se aprobó mediante Decreto Supremo N° 007-2006-VIVIENDA, teniendo una duración del año 2006 al 2015.

servicios de saneamiento en los ámbitos urbano y rural, de donde se destacan dos componentes:

- Una Política Nacional de Saneamiento, en adelante Política Nacional, que contribuya al fortalecimiento y modernización de los prestadores de servicios; y a la ejecución eficiente de las inversiones, de manera que la generación interna de recursos económicos de los prestadores constituya la principal fuente de financiamiento; y que las asignaciones de los recursos del Tesoro Público se ejecuten con normas transparentes.
- Un Plan Nacional de Saneamiento, instrumento enmarcado en la Política Nacional que orienta la gestión y la inversión sectorial mediante ejes estratégicos de desarrollo cuyo objetivo es el de establecer las líneas de acción requeridas para su cumplimiento. Este plan, se basa en los siguientes objetivos:
 1. Incrementar la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento, con la finalidad de alcanzar el acceso universal.
 2. Reducir la brecha de infraestructura en el sector y asegurar el acceso a los servicios de saneamiento prioritariamente de la población rural y de escasos recursos.
 3. Alcanzar la autonomía empresarial e integración de los prestadores de los servicios de saneamiento.
 4. Incrementar los niveles de eficiencia en la prestación de servicios con altos indicadores de calidad, continuidad y cobertura.
 5. Lograr la gestión sostenible del ambiente y de los recursos hídricos en la prestación de los servicios de saneamiento.

Por su parte la Autoridad Nacional del Agua ha aprobado la Estrategia para el Mejoramiento de la Calidad de los Recursos Hídricos mediante Resolución Jefatura N° 042-2016-ANA.

De todo ello, se aprecia que con la ejecución y puesta en operación de los proyectos antes citados se han cumplido con los instrumentos de planificación de los servicios de saneamiento de aguas residuales, pero solamente de manera parcial, puesto que, como se ha analizado precedentemente, aquellos proyectos no cumplen al cien por ciento con el objetivo de depurar todas las aguas residuales domésticas vertidas al río Chili, puesto que solamente se refieren a los colectores, además no se considera que el río Chili es una porción de la cuenca Quilca Chili y que además de estos colectores, por todo el cauce existen distintos vertimientos. Con lo que solamente existe un cumplimiento parcial de las exigencias de planificación. Existiendo entonces incumplimiento tanto respecto al SNIP, como al Sistema de Planificación Estratégica y al SNPMGI.

- c) Principio de diagnóstico detallado de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, para luego plantear los objetivos a alcanzarse respecto a dichas brechas. La programación multianual debe establecer los indicadores de resultado a obtenerse.

A partir de este principio, efectuado el diagnóstico, se han de definir los objetivos a alcanzarse respecto a dichas brechas, mediante el establecimiento de metas de producto específicas, así como los indicadores de resultado en un horizonte mínimo de 3 años.

- d) **Principio del mayor impacto social**, los recursos destinados a la inversión deben procurar el mayor impacto en la sociedad.

Este principio está estructurado en relación a la significación que la utilización de los recursos públicos tiene en la sociedad. Será mayor el impacto, en la medida en que solucionen de manera más amplia los problemas de la sociedad.

Como conclusión de las líneas antes desarrolladas, se aprecia que los proyectos de inversión pública estudiados en la presente investigación, no han cumplido a cabalidad los principios de finalidad, integralidad y vinculación a la planificación pública que estructuran, conformaron y guiaron el SNIP y, ahora también hacen lo propio con el SNPMGI.



CONCLUSIONES

- De la búsqueda realizada en el Banco de Proyectos del SNIP del Ministerio de Economía y Finanzas, se han encontrado y ubicado un total de ocho de inversión pública elaborados en torno a la descontaminación del río Chili.
- Analizados los proyectos encontrados, el nivel de cumplimiento de los mismos arroja los siguientes resultados: Sólo dos PIPs (Ampliación y Mejoramiento del Sistema de Emisores y Tratamiento de Aguas Residuales de Arequipa Metropolitana; y, Construcción del Emisor y Sistema de Tratamiento de Aguas Residuales del Sector Denominado Cono Norte de Arequipa Metropolitana) han alcanzado el criterio de alto cumplimiento tanto en la etapa de pre inversión como en la de inversión.
- Es decir, solamente dos PIPs han alcanzado efectivamente resultados para paliar la contaminación al río Chili, que han controlado las principales fuentes de contaminación del río.

Los citados proyectos no han implicado una erogación de fondos públicos, por lo que en el nivel de ejecución presupuestaria su calificación es de cero. Ha sido, la inversión privada la que ha llevado a cabo la ejecución de dichos PIPs. De lo que se concluye que la intervención estatal para este objetivo, no ha sido directa, sino más bien indirecta, a partir de acciones de coordinación, evaluación y seguimiento.

- El análisis jurídico de la ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión pública elaborados para la descontaminación del río Chili, en el marco del SNIP, debe efectuarse en el marco del Derecho Constitucional, del Derecho Ambiental y del Derecho del Gasto Público, específicamente del Derecho Presupuestario y de Inversión Pública, a fin de conocer las exigencias y requisitos y obligaciones que el Derecho postula y determina que cumplan tales proyectos.

- Los PIPs formulados para la descontaminación del río Chili, han incumplido el marco jurídico en cuanto a las exigencias, fines, alcances y obligaciones que estos debieron contener.

Asimismo, el marco jurídico en el Perú, no ha sido del todo claro al establecer los fines, requisitos y obligaciones a cumplir por los PIPs a elaborarse para la descontaminación de los ríos, por lo que se requiere algunas modificaciones a nivel normativo, conforme lo que se propone en el siguiente rubro.



RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

1. Conforme a lo postulado, debe modificarse el artículo 7-A de la Constitución Política, incorporado mediante Ley N° 30588; en consecuencia, se propone la siguiente modificación a la Constitución:

Dice:

“Artículo 7º-A.- El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos.

El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible”

Debe decir:

“**Artículo 7-A.-** El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable y al saneamiento; **a la protección, conservación, reposición y restauración de la calidad del agua, de sus fuentes y de los espacios naturales por donde discurre y se encuentra.** El Estado garantiza este derecho priorizando tanto el consumo humano sobre otros usos, **como las acciones para dotar de servicios de saneamiento adecuado a toda la población.**

El Estado promueve, **cautela y controla** el manejo sostenible, **la conservación y calidad del agua**, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible. **El saneamiento constituye asimismo, un servicio público esencial, universal e integral para todos”.**

2. La Autoridad Nacional del Agua, ha de tener funciones ya no solo de prevención y control sino directamente vinculadas a solucionar los problemas derivados de la contaminación de las aguas en el Perú.

Se propone la siguiente modificación a la Ley de Recursos Hídricos:

Artículo 15.- Funciones de la Autoridad Nacional

Son funciones de la Autoridad Nacional las siguientes:

(...)

12. Ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia, para asegurar la preservación, conservación **“y recuperación de la calidad y valor”** de las fuentes naturales de agua, de los bienes naturales asociados a estas y de la infraestructura hidráulica, ejerciendo para tal efecto, la facultad sancionadora y coactiva; denunciando ante las autoridades competentes la posible comisión de delitos.

(...)

3. En base a la investigación llevada a cabo, debe incorporarse el Principio de Legalidad o más precisamente de Juridicidad en el Decreto Legislativo N° 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conforme a lo siguiente:

Artículo 3.- Principios rectores

La programación multianual de inversiones y la ejecución de los proyectos de inversión respectivos se sujetan a los principios rectores siguientes:

(...)

g) Tanto al efectuar la programación multianual de inversiones como al ejecutar las fases del ciclo de inversión debe cumplirse las disposiciones y exigencias establecidas en el ordenamiento jurídico.

(...)

4. Conforme a lo desarrollado en la presente investigación debe proclamarse el Principio Jurídico de Integralidad en el Decreto Legislativo N° 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, conforme a lo siguiente:

Artículo 3.- Principios rectores

La programación multianual de inversiones y la ejecución de los proyectos de inversión respectivos se sujetan a los principios rectores siguientes:

(...)

h) El diagnóstico de la situación de brechas de infraestructura o acceso a los servicios públicos para procurar el cierre de las mismas a través de la programación multianual de inversiones, debe lograr dar una solución completa o integral a los problemas públicos que adolece la sociedad o una determinada población, lo que debe observarse en todas las fases del ciclo de inversión.

(...)

5. Igualmente y, en atención al Principio de Integralidad en la solución de los problemas públicos, se propone la adición de un párrafo en el Artículo XIV del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, conforme a lo siguiente:

Artículo XIV: Principio de Programación Multianual

El Proceso Presupuestario debe orientarse por el logro de resultados a favor de la población, en una perspectiva multianual, y según las prioridades establecidas en los Planes Estratégicos Nacionales, Sectoriales, Institucionales y en los Planes de Desarrollo Concertado.

“El logro de dichos resultados, debe permitir lograr una solución completa o integral a los problemas públicos que adolece la sociedad o una determinada población”.

6. Se propone una adición a dispositivos de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobada por Decreto Legislativo N° 1280, conforme a lo siguiente:

Artículo III.- Principios

La gestión y prestación de los servicios de saneamiento se sustenta, fundamentalmente, en los siguientes principios:

1. Acceso universal: El acceso a los servicios de saneamiento, en condiciones de eficiencia, sostenibilidad y calidad, es derecho de toda persona y es obligación del Estado asegurar su provisión **a todas las personas** por medio de prestadores que brinden los servicios en tales condiciones. Todo ello, con las limitaciones que establezca el ordenamiento jurídico.

Artículo 4.- Rol del Estado en materia de los servicios de saneamiento

- Corresponde al Estado asegurar la prestación **universal**, eficiente, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento desde el ejercicio de sus competencias y niveles de gobierno y en beneficio prioritario de la población. Con las limitaciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

Aldana D. Martha Inés, La regulación administrativa de la protección de la calidad de agua en las actividades de hidrocarburos: un enfoque de salud ambiental, en: Revista de Derecho Administrativo N° 6 – 2008, CDA.

Álvarez Illanes, Juan Francisco, Proyectos de Inversión en el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, Grijley, Lima 2008.

Andaluz Westreicher, Carlos, Manual de Derecho Ambiental, Iustitia, Lima.

Avendaño Vilca, Giannina, Condiciones que impactan en la calidad del agua y sus repercusiones económicas y sociales, en: Cinco Años de la Ley de Recursos Hídricos en el Perú. Segundas Jornadas de Derecho de Aguas, Editores: Patricia Urteaga y Verona, Aarón, PUCP, Lima 2015.

Barba Álvarez, Rogelio, El Agua como Derecho Fundamental y su Protección Jurídico Penal, Revista Prolegómenos – Derechos y Valores N° 2011 – 1.

Calvo Miranda, José Luis, Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento de Aguas Residuales Urbanas en España, Revista Aragonesa de Administración Pública N° 36, 2010.

Cobian Castro, Erika García, La Constitucionalización del derecho presupuestario y la protección de los derechos fundamentales: apuntes para una reflexión en el Perú, en: Pensamiento Constitucional N° 20 – 2015.

De la Torre, Abelardo, citado por Rondón Ramírez, Gustavo, Los territorios del agua en dos localidades de la Amazonía norte del Perú: los casos de Lamas (San Martín) y Santa María de Nieva (Amazonas), en: Espacio y Desarrollo N° 27, 2015.

Díaz Muñoz, Oscar, El Derecho Humano al Agua Potable en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Treinta Años de Jurisdicción Constitucional en el Perú Tm. II, Genaro Eto Cruz Coordinador, Centro de Estudios Constitucionales, Lima, 2014.

Dourojeanni, Axel, La gestión del agua y las cuencas en América Latina, en: Revista de la CEPAL N° 53, agosto de 1994, ONU, Santiago de Chile.

Dumler, Francisco y Acha, María del Pilar, Construyendo la institucionalidad de la gestión integrada de los recursos hídricos a través de la gobernanza en la Autoridad Nacional del Agua, en: El Derecho Frente a la Crisis del Agua en el Perú. Primeras Jornadas de Derecho de Aguas, PUCP, Lima, 2014.

Ferreiro Lapatza, José Juan, Instituciones de Derecho financiero y tributario, Marcial Pons, Madrid.

Flores Elizondo, Rodrigo y Nava Guerrero, Graciela del Carmen, El agua y el saneamiento como un derecho humano, en: Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública, Vol. 4, Nº. 8, 2011.

Escribano, Francisco, Actual Configuración del Derecho Financiero y Tributario: El Rol de la Jurisprudencia Constitucional y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en: VV. AA, Introducción al Derecho Financiero y Tributario, Jurista Editores, Lima, 2010.

Esteve Pardo, José, Derecho del Medio Ambiente, 3ra Edic., Marcial Pons, Madrid, 2014.

Estudio Tarifario: Determinación de la Fórmula Tarifaria, Estructura Tarifaria y Metas de Gestión Aplicable a SEDAPAR S. A. – SUNASS

Estudio tarifario. Determinación de la Fórmula Tarifaria, Estructura Tarifaria y Metas de Gestión Aplicable a La Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sedapar S.A. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS, Gerencia de Regulación Tarifaria.

García Belaunde Saldías, Domingo, El Derecho Presupuestario en el Perú, Luis Alfredo Ediciones, Lima.

Guilliani Fonrouge, Carlos M., Derecho Financiero (obra actualizada por Susana Camila Navarrete y Rubén Oscar Asorey) Vol. I, 9na Edic., La Ley, Buenos Aires.

Hernández Martínez, Eduardo, Los Recursos Naturales y el Patrimonio de la Nación.

Kresalja, Baldo y Ochoa, César, Derecho Constitucional Económico, Fondo Editorial de la PUCP, Lima.

Lanegra Quispe, Iván, El Daño Ambiental en la Ley del Ambiental, en: Derecho PUCP, Nº 70 – 2013.

Leturia Rengifo, Jorge, La Ley de Recursos Hídricos, Industria Extractiva y Protección de Agua, en: Derecho y Sociedad Nº 35 – 2010 PUCP.

López Avendaño, Raúl, Un canon por vertidos para aplicar el principio contaminador-pagador en la gestión de recursos hídricos en Costa Rica, Proyecto

de Tesis Doctoral, disponible en bb9.ulacit.ac.cr/tesinas/publicaciones/030944.pdf, fecha de consulta 04 de marzo de 2016.

Lorenzetti, Lorenzo, Teoría del Derecho Ambiental, Aranzadi, Pamplona.

Martín Mateo, Ramón, Manual de Derecho Ambiental 3ra Edición, Aranzadi, Pamplona, 2005.

Martín Queralt, Juan, Lozano Serrano, Carmelo, Tejerizo López, José M. y Casado Ollero, Gabriel, Curso de Derecho Financiero y Tributario, 20va. Edic., Tecnos Madrid, 2009.

Martínez Giner, Luis Alfonso, La Ordenación Constitucional del Gasto Público en España.

Ministerio de Economía y Finanzas, Pautas para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública a nivel de Perfil, MEF, Lima, 2011.

Morón Urbina, Juan Carlos, Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana, Themis, N° 39.

Oblitas de Ruiz, Lidia, Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Perú, CEPAL Y GTZ, Santiago de Chile, 2010.

Ochoa Cardich, César, Bases del régimen constitucional presupuestario, Themis, Época 2 N° 37.

Perroti, Daniel E. y Sánchez, Ricardo J., La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, CEPAL –ONU, Santiago de Chile.

Postigo de La Motta, William, Sobre el Derecho Humano al Agua, Quorum N° 16.

Queralt, Juan Martín, Lozano Serrano, Carmelo, Tejerizo López, José M. y Casado Ollero Gabriel, Curso de Derecho Financiero y Tributario, 20va Edic., Tecnos, Madrid.

Rojas Ortuste, Franz, Políticas e Institucionalidad en Materia de Agua Potable en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 2014.

Ruiz Almendral, Violeta Ruiz y Zornoza Pérez, Juan J., Constitución Económica y Hacienda Pública, en: La Constitución a examen: un estudio académico 25 años después, VV. AA, Coord. Ramiro Avilés Miguel Ángel y Peces-Barba, Gregorio, Barcelona, 2004.

Ruiz Ostoic, Lucía, Apuntes sobre Normatividad e Institucionalidad para la Gestión del Recurso Hídrico, Thémis N° 56 – 2008.

Sánchez Galiana, José Antonio, Los principios constitucionales del Gasto Público y la estabilidad presupuestaria, en Crónica Presupuestaria N° 3 -2015, Madrid.

Sánchez González, José, La Protección de los recursos naturales renovables en el derecho mexicano” Revista Jurídica, México, N° 12, 1980.

Sánchez Morón, Miguel, Derecho Administrativo, 3ra. Edic., Tecnos, Madrid, 2007.

Serrano, José Luis, Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica, Trotta, Madrid.

Silva Ardanuy, Francisco Manuel, El Derecho al agua posible. Dimensión social del derecho al agua y al saneamiento, en: Lex Social: Revista Jurídica de los Derechos Sociales, N° 1, 2013, Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla (España).

Valenzuela, Rafael, El que contamina paga, Revista de la CEPAL N° 45, diciembre de 1991.

Villegas, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario 8va Edic., Astrea, Buenos Aires, 2002.

Witker, Jorge, Curso de Derecho Económico, Universidad Autónoma de México, México, 1989.

a) INFOGRAFÍA

www.mef.gob.pe

www.minan.gob.pe

www.ana.gob.pe

www.tc.gob.pe

www.inei.gob.pe

Atlas de la Salud, disponible en: <http://www.atlasdelasalud.org>

Nota Informativa: Agua y Salud, documento disponible en: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/04_2014_water_and_health_info_brief_spa.pdf, fecha de consulta junio de 2017.

Saneamiento: un imperativo de Derechos Humanos, disponible en: www.onuhabital.org, fecha de consulta 28 de agosto de 2013

Informe final del Relator Especial El Hadji Guissè disponible en <http://www.cetim.ch/legacy/es/documents/rap-2004-20-esp.pdf>.

El Derecho Humano al Agua y al Saneamiento. Hitos, disponible en: www.un.org.

Fuente: Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, disponible en www.cepes.org.pe.

Plan de Gestión de los Recursos Hídricos en la Cuenca Quilca – Chili, aprobado por Resolución Jefatural N° 112-2014-ANA, publicada el sábado 05 de abril, en el diario oficial El Peruano. Fuente: www.ana.gob.pe.







ANEXO I

PROYECTO DE TESIS

Universidad Católica de Santa María

Escuela de Postgrado

Maestría en Derecho Medio Ambiental



ANÁLISIS JURÍDICO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA ELABORADOS PARA LA DESCONTAMINACIÓN DEL RIO CHILI, EN EL MARCO DEL SNIP, PROVINCIA DE AREQUIPA, 2016

Proyecto de tesis presentada por el Bachiller:

Romero Anguerry, Juan José

Para optar el Grado Académico de:

Maestro en Derecho Medio Ambiental

Asesor:

Dr. Bocardo Delgado, Edwin Fredy

AREQUIPA - PERÚ

2017

PREÁMBULO

Los recursos naturales constituyen un elemento fundamental para el desarrollo y el bienestar del ser humano, estos vienen proporcionados por la naturaleza en sus distintas formas, y constituyen uno de los elementos del medio ambiente. He ahí, entonces, la importancia cardinal de los mismos

Sin embargo, las actividades humanas han generado y vienen generando serios problemas y perjuicios al medio ambiente, causando daños directamente en los propios recursos naturales, lo que conlleva a su inutilización o degradación, y con ello una afectación grave a la salud. Los efectos son ya latentes y ampliamente difundidos.

Esta situación ciertamente paradójica y absurda ocurre en nuestro país en varios ámbitos y en forma reiterada. Tal es la importancia que la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales señala que su objetivo es promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.

En particular un ámbito específico de este problema lo constituyen los recursos hídricos conformados por las aguas marinas y continentales; de estas últimas, los ríos conforman un ejemplo simbólico de esta situación.

En este sentido, los recursos naturales, dentro de los que se encuentran los recursos hídricos, constituyen patrimonio de la nación y demandan un aprovechamiento sostenible guiado por criterios de conservación, restauración y recuperación de los mismos. Nuestro marco jurídico dispone que estas acciones son obligaciones constitucionales del Estado.

Precisamente, el Estado ha de dirigir su política, sus proyectos y sus recursos a tal finalidad. Una de las formas que tiene el Estado para plasmar y concretar sus políticas, es a través de los denominados proyectos de inversión pública (PIPs).

Los PIPs constituyen una intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una Entidad; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos.

En tal sentido, el Gobierno Regional de Arequipa ha elaborado PIPs para atender la contaminación del Río Chili en la ciudad de Arequipa; sin embargo se observa que estos no han sido ejecutados y en consecuencia poca o nada inversión pública en los mismos y con ello a su vez poco o ningún provecho para la descontaminación del Río Chili.

El objetivo central de la presente investigación consiste en analizar el grado de ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión pública destinados a la descontaminación del Río Chili para con ello apreciar el nivel de ejecución de los mismos lo que llevará a apreciar la contribución que han tenido para descontaminar el río Chili y las implicancias jurídicas que se derivan de ello.

A lo largo de trabajo se examinará como el Derecho Ambiental se conjuga con el Derecho Financiero – Presupuestario, Constitucional y aún el Derecho Administrativo para la disposición efectiva de los recursos públicos a través de los PIPs antes indicados para solución de un problema ambiental de un recurso natural concreto.

PLANTEAMIENTO TEÓRICO

I. Problema de Investigación

a) Enunciado del problema:

Análisis jurídico de la ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión pública elaborados para la descontaminación del río Chili, en el marco del SNIP, provincia de Arequipa, 2016.

b) Descripción del Problema

Campo, área y línea de acción

3. Campo : Derecho
4. Área : Derecho Ambiental, Constitucional y Derecho Financiero
5. Línea : Ejecución Presupuestaria y Contaminación Ambiental

Operacionalización de variables

Variable única

- a. Ejecución presupuestaria

Indicadores

- I. PIPs relacionados con la descontaminación del río Chili

- II. Nivel de cumplimiento de los PIPs
- III. Determinación de indicadores de resultados
- IV. Aspectos e implicancias jurídicas del nivel cumplimiento

Variable	Indicadores
Ejecución presupuestaria (Etapa del proceso presupuestario en la que se perciben los ingresos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en los presupuestos)	V. PIPs relacionados con la descontaminación del río Chili VI. Nivel de cumplimiento de los PIPs II. Determinación de indicadores de resultados III. Aspectos e implicancias jurídicas del nivel cumplimiento

Interrogantes de investigación

- ¿Cuáles son los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili elaborados en el marco del SNIP?
- ¿Cuál ha sido el nivel de cumplimiento, desarrollo o ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili elaborados en el marco del SNIP?
- ¿Cuáles han sido los resultados de los proyectos de inversión pública elaborados en el marco del SNIP sobre la descontaminación del Río Chili?
- ¿Qué aspectos e implicancias jurídicas se derivan de los niveles cumplimiento de los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili elaborados en el marco del SNIP?

Tipo de investigación

De biblioteca, documentaria pues se efectuará a partir del análisis de bases de datos (Banco de Proyectos, Sistema Integrado de Administración Financiera – SIAF, entre otros), e instrumentos de gestión presupuestaria.

Nivel

La investigación es eminentemente descriptiva

c) Justificación

En relación a la relevancia científica, permitirá conocer si los proyectos de inversión pública desarrollados para la descontaminación del río Chili han sido ejecutados presupuestariamente, lo que permitirá constatar si han contribuido

a solucionar de este importante problema ambiental vinculado a un recurso natural vital para la vida, como es la contaminación río Chili, así como apreciar las implicancias jurídicas que se derivan de ello, para plantear los aportes y recomendaciones que correspondan.

En relación a la relevancia científica, permitirá conocer cuáles son las exigencias y problemática jurídica que se presenta en torno a la ejecución de proyectos de inversión pública para la solución de un problema ambiental concreto de un recurso natural vital para la comunidad, como es la contaminación río Chili.

En relación a la relevancia humana la actividad estatal tiene una importancia cardinal para atender y solucionar la contaminación ambiental, y en particular, la contaminación de los recursos hídricos, como los ríos. Muchas de las acciones que se pueden desarrollar, como desarrollar infraestructura o contar con equipamiento adecuado, ha de hacerse a través de los denominados Proyectos de Inversión Pública.

Es el caso, que aún se tengan las mejores ideas o los mejores proyectos, si estos no se ejecutan o concretan de nada sirven. Para concretarlos y ejecutarlos, es necesario contar con el financiamiento correspondiente. Dependerá de contar con este, el que al fin y al cabo pueda ser efectiva la actividad estatal para la solución de problemas ambientales, y que, en consecuencia, cumplir obligaciones derivadas del Derecho Ambiental y más aún Constitucional.

He aquí la importancia de llevar a cabo la presente investigación, pues contribuirá a develar si el Estado ha desarrollado proyectos de inversión pública para descontaminar el río Chili, si estos se desarrollaron en el marco de la normatividad financiera y ambiental, y si es que se ejecutaron y con ello dieron solución al problema de la contaminación del referido río.

Asimismo, permitirá conocer los requisitos y procedimiento establecidos en la normatividad vigente para la ejecución presupuestaria y elementos jurídicos básicos a considerar tanto en la elaboración como ejecución de proyectos de inversión pública destinados al objetivo antes enunciado.

En relación a la relevancia contemporánea, la contaminación del río Chili es uno de los problemas vinculados con los recursos naturales más álgidos en la actualidad de la provincia y región de Arequipa, que requieren de una urgente e inmediata atención por parte del Estado, así como de los particulares. Una parte importante de lo que el mismo pueda hacer pasa por articular y ejecutar un proyecto de inversión adecuado para tal finalidad.

II. Marco Conceptual

Conceptos Básicos

Nota Preliminar

A continuación se hará un desarrollo teórico de las proposiciones vinculadas a la variable y a los indicadores, dividiendo su desarrollo en tres grupos, uno vinculado a la variable, esto es, el ejercicio presupuestario, las otras dos, directamente a los indicadores, esto es, el Sistema Nacional de Inversión Pública, cuyo núcleo constituye los proyectos de inversión pública, y el último referido a los aspectos ambientales derivados del problema de la descontaminación del río.

En cuanto al ejercicio presupuestario, el desarrollo teórico, se hará a partir de los postulados del Derecho Financiero, haciendo además a algunos aspectos vinculados al Derecho Administrativo.

Respecto al Sistema Nacional de Inversión Pública, las proposiciones se abordarán desde la perspectiva jurídica, dado que los proyectos de inversión pública son estudios más bien de carácter económico, social y técnico (entrando en este término la ingeniería, en todas sus ramas, la arquitectura, entre otros)

En lo relativo a los aspectos ambientales, se abordarán, igualmente, las proposiciones derivadas del Derecho Ambiental.

Todo ello se hace, en vista que el análisis materia del presente trabajo, es más bien un análisis jurídico, sobre la problemática planteada.

Respecto a la ejecución presupuestaria

- **Constitución Económica**

La Constitución Económica (Régimen Económico) constituye una de las partes en que se divide la Constitución, las otras son, la Dogmática y la Orgánica.

Como señalan Kresalja y Ochoa, dado el alcance y trascendencia que tiene la economía en la vida social, es fundamental que la Constitución recoja los principios jurídicos más importantes a los que debe someterse la ordenación de esta realidad¹²³.

En consecuencia, el Derecho Constitucional Económico, siguiendo a Dalla Via, viene a ser el conjunto de disposiciones de rango constitucional de ordenación de la vida monetaria¹²⁴.

En la sentencia 008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional desarrolla los principios básicos de la estructura del sistema constitucional económico: Estado

¹²³ Kresalja, Baldo y Ochoa, César, Derecho Constitucional Económico, Fondo Editorial de la PUCP, Lima 2009, p. 135.

¹²⁴ Citado por Kresalja, Baldo y Ochoa, César, Derecho Constitucional Económico... op. cit., p. 141.

Social y Democrático de Derecho, Dignidad de la Persona Humana, Igualdad, Economía Social de Mercado, Libre Iniciativa Privada, Principio de Subsidiariedad, Libertades Patrimoniales y Derechos de los Consumidores y Usuarios¹²⁵. De igual forma en lo que corresponde al Régimen Tributario y Presupuestal, en la sentencia 004-2004-AI/TC se trata el ámbito presupuestario¹²⁶, lo propio ocurre con lo correspondiente a los tributos¹²⁷.

- **Constitución Financiera**

Conforme señala Escribano, a propósito de la integración de la jurisprudencia (en particular la constitucional) en los estudios sobre el Derecho Financiero se requiere en la actualidad un cambio de orientación provocada por la necesidad de una cimentación constitucional. La incorporación de principios jurídico-financieros en la Constitución provocan una sustancial influencia en el Derecho Financiero. Todo ello plantea la necesidad de reconstruir el mismo, cimentándolo a partir de la construcción de un Derecho Financiero Constitucional¹²⁸.

- **La actividad financiera del Estado**

Se entiende por actividad financiera, la actividad encaminada a la obtención de ingresos y la realización de gastos, con los que poder subvenir a la satisfacción de determinadas necesidades colectivas, según señalan los profesores Queralt, Lozano Serrano, Tejerizo López y Casado Ollero, quienes plantean con claridad y orientación lo siguiente: La conexión entre ingreso y gasto es la esencia de la actividad financiera, la ordenación jurídica de la misma está conformada por esos dos elementos... su análisis científico debe realizarse en el marco de una disciplina, de forma unitaria, con una metodología común y bajo las directrices de unos principios comunes: los principios de la justicia financiera. La justicia se propugna tanto de los ingresos como de los egresos¹²⁹.

Concluyen los profesores Queralt, Lozano Serrano, Tejerizo López y Casado Ollero que existe un engranaje constitucional entre ingresos y gastos públicos, de forma que los principios de justicia aplicables en sus respectivos ámbitos sólo alcanzarán su verdadera dimensión cuando se integren, en una visión

¹²⁵ Fundamentos 9 a 45.

¹²⁶ Fundamentos jurídicos 5 a 10.

¹²⁷ Así, en los Exps: 0053-2004-AI/TC, 00002-2006-AI/TC, 02302-2003-AA/TC, 0001-2004-AI/TC y 0002-2004-AI/TC (acumulados), 0042-2004-AI/TC, 03081-2006-PA/TC, 4227-2005-AA/TC, 1907-2003-AA/TC, 0004-2004-AI/TC, 0041-2004-AI/TC, 2302-2003-AA/TC, 02302-2003-AA/TC y 06089-2006-PA/TC, entre otras. Asimismo, sobre los aspectos constitucionales de los principios tributarios: Landa Arroyo, César, Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público. Libro Homenaje a Armando Zolezzi Möller, Palestra Editores, Lima 2006, pp. 37 a 50.

¹²⁸ Escribano, Francisco, Actual Configuración del Derecho Financiero y Tributario... op. cit., pp. 19 y ss.

¹²⁹ Queralt, Juan Martín, Lozano Serrano, Carmelo, Tejerizo López, José M. y Casado Ollero Gabriel, Curso de Derecho Financiero y Tributario... op. cit., p. 35.

globalizadora como principios de justicia financiera¹³⁰ dentro de la actividad financiera. El rasgo que define de forma inconfundible aquella es la íntima conexión entre ingresos y gastos. La obtención de recursos explica o tiene sentido en tanto dichos recursos se orientan a satisfacer necesidades públicas¹³¹.

Al respecto, Ferreiro Lapatza, señala que los ingresos y gastos no constituyen un fin en sí mismos, son un instrumento, un medio para la realización de otros fines. La actividad financiera aparece así como una actividad instrumental, como una condición para la realización del resto de las actividades del Estado y como un medio para que éste consiga sus fines¹³². En este mismo sentido el Tribunal Constitucional señala con relación a la recaudación presupuestal – también aplicable a los gastos- que esta no puede ser entendida como un objeto en sí mismo, olvidando su condición de medio para conseguir el logro de objetivos estatales, con fines de lograr una máxima atención a la protección de los derechos de los ciudadanos¹³³. Estos postulados antes analizados; son estos los que en definitiva le dan sentido y valía.

- **Derecho Financiero**

EL Derecho Financiero se desarrolla en un campo definido, el de la actividad financiera del Estado, comprendiendo tanto los ingresos que sirven de medio para efectuar los gastos con los cuales atiende las obligaciones que permiten el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, los profesores Queralt, Lozano Serrano, Tejerizo López y Casado Ollero, lo conceptualizan como la disciplina jurídica que tiene por objeto aquel sector del ordenamiento jurídico que regula la constitución y gestión de la Hacienda Pública; esto es la actividad financiera. Al Derecho Financiero le interesa esclarecer los principios presupuestarios y los procedimientos administrativos a través de los cuales se aprueban, ejecutan y controlan las decisiones relativas al empleo de los recursos públicos¹³⁴.

El Derecho Financiero tiene como finalidad, entonces, estudiar el aspecto jurídico de dicha actividad en sus diversas manifestaciones; es, plantea Guiliani Fonrouge, el conjunto de normas (en sentido lato –señala- puesto que se refiere con normas tanto a las disposiciones de derecho positivo como a los principios jurídicos) que regulan aquella actividad en sus diferentes aspectos: órganos que

¹³⁰ Queralt, Juan Martín, Lozano Serrano, Carmelo, Tejerizo López, José M. y Casado Ollero Gabriel, Curso de Derecho Financiero y Tributario... op. cit., p. 37.

¹³¹ García Novoa, César, El Concepto de Tributo... op. cit., pp. 51 y 52.

¹³² Ferreiro Lapatza, José Juan, Instituciones de Derecho financiero y tributario, Marcial Pons, Madrid 2010, p. 18.

¹³³ Exp. 2945-2003-AA/TC, caso Meza García, fundamento jurídico 35 in fine.

¹³⁴ Queralt, Juan Martín, Lozano Serrano, Carmelo, Tejerizo López, José M. y Casado Ollero Gabriel, Curso de Derecho Financiero y Tributario, 20va Edic., Tecnos, Madrid, 2009, pp.31 y 34.

la ejercen, medios en que se exterioriza el contenido de las relaciones que origina¹³⁵.

Calvo Ortega conceptualiza al Derecho Financiero como un conjunto de principios y normas jurídicos que regulan la obtención y gasto de los recursos monetarios necesarios para la actividad de los entes públicos. En definitiva es un conjunto de principios y normas que regulan los tributos, la deuda pública, la moneda, la previsión y realización del gasto público y su control. Cada una de estas figuras con sus propios principios¹³⁶.

- **El Poder Financiero**

Es el poder del cual está imbuido el Estado para regular el ingreso y el gasto público. Se concentra en la titularidad y ejercicio de una serie de competencias constitucionales en materia financiera como aprobar los presupuestos, autorizar el gasto público y establecer ordenas los recursos financieros necesarios para sufragarlo¹³⁷.

Conforme lo establecido en el principio de Centralización Normativa y Descentralización Operativa, el Ministerio de Economía y Finanzas ejerce la centralización normativa y aún técnica del presupuesto, asignando solo a las entidades del Gobierno Regional y Local la ejecución de sus presupuestos, aunque con cierto margen de libertades en la asignación de los recursos, pero varias limitaciones en el manejo mismo de los recursos.

- **El Poder Financiero del Gobierno Nacional**

Es el poder financiero que corresponde al Gobierno Nacional.

- **El Poder Financiero del Gobierno Regional**

Es el poder financiero que corresponde al Gobierno Nacional.

- **Derecho Presupuestario**

En la parte del Derecho Financiero que se ocupa de los gastos públicos, de su elaboración, programación, aprobación, ejecución y control; en general el destino que se da a los recursos públicos, siguiendo a Sainz de Bujanda –citado por García Belaunde- el Derecho Presupuestario se ocupa de la gestión, empleo,

¹³⁵ Guillian Fonrouge, Carlos M., Derecho Financiero (obra actualizada por Susana Camila Navarrete y Rubén Oscar Asorey) Vol. I, 9na Edic., La Ley, Buenos Aires 2004, pp. 23 – 24.

¹³⁶ Calvo Ortega, Rafael, Curso de Derecho Financiero, 3ra Edic., Civitas, Madrid, 1999, pp. 41 y 42.

¹³⁷ Queralt, Juan Martín, Lozano Serrano, Carmelo, Tejerizo López, José M. y Casado Ollero Gabriel, Curso de Derecho Financiero y Tributario... op cit., p 171 y ss.

contabilidad y régimen jurídico de los gastos públicos, el régimen jurídico del Tesoro Público y la institución presupuestaria¹³⁸.

a. Administración Financiera del Sector Público

Está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico financiero cuya titularidad corresponde al Estado, a través de las entidades y organismos encargados de su administración conforme a Ley.

b. Política Fiscal.-

Según señala Villegas, la política financiera se ocupa básicamente de determinar la elección de los gastos públicos a realizar y de los recursos públicos a obtener para sufragar aquéllos, en circunstancias de tiempo y lugar determinados. Esta elección se hace en función de designios preconcebidos que el gobierno desea alcanzar en un momento dado, lo que obliga a adoptar las medidas financieras con las que se cree se alcanzarán estos objetivos¹³⁹.

Ahora bien, en un sistema de planificación de los recursos financieros, las decisiones sobre los gastos públicos se hacen en base a estos instrumentos de gestión. Como se verá más adelante, estos son tanto nacionales como internacionales, regionales y locales.

c. Sistema Nacional de Presupuesto.-

Es el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades del Sector Público en todas sus fases; está integrado por la Dirección General del Presupuesto Público, dependiente del Viceministerio de Hacienda, y por las Unidades Ejecutoras a través de las oficinas o dependencias en las cuales se conducen los procesos relacionados con el Sistema, a nivel de todas las entidades y organismos del Sector Público que administran fondos públicos¹⁴⁰.

d. Presupuesto Público.-

Es una herramienta de política y gestión pública, mediante el cual se asignan recursos y se determinan gastos, que permita cumplir las funciones del Estado y cubrir los objetivos trazados en los planes de política económica y social, de mediano y largo plazo¹⁴¹.

e. Principios Presupuestarios.-

¹³⁸ García Belaunde Saldías, Domingo, El Derecho Presupuestario en el Perú, Luis Alfredo Ediciones, Lima 1998, p. 41.

¹³⁹ Villegas, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario 8va Edic., Astrea, Buenos Aires, 2002, pp. 33 y 34.

¹⁴⁰ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

¹⁴¹ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

La constitucionalización de tales principios, obedece a distintas razones, como las señaladas por Calvo Ortega: ganar terreno al poder obligándole a someter su actividad financiera a unos principios que además que constituir una síntesis lógica, dados los presupuestos sociales admitidos en una comunidad política, son núcleo de justicia indiscutible, ...su constitucionalización les da firmeza y una estabilidad máxima... el efecto máximo es que vinculan al legislador ordinario y permite el control de constitucionalidad, contribuyendo a una mayor cohesión del ordenamiento financiero¹⁴². Dichos principios determinan poderosamente al Derecho Financiero.

Los principios que se desarrollarán inmediatamente son los denominados “principios presupuestarios”, muchos de los mismos se encuentran establecidos directa o indirectamente en la Constitución, otros están contenidos en la Ley General del Sistema Presupuestario, norma que forma parte del Bloque de Constitucionalidad. Conforme está visto en materia de principios se considera que forma parte de este bloque, en la medida que los mismos orientan, sirven de criterio interpretativo, son parámetros y fundamento, y cumplen una labor integradora en caso de eventuales vacíos o lagunas¹⁴³ para los órganos constitucionales y dependencias de estos que tengan por función o competencia tanto la creación o producción normativa en materia presupuestaria como en su aplicación.

Además, como señala Morón Urbina, cada principio está llamado a cumplir una distinta preponderancia dentro del proceso presupuestario, algunos orientan la fase de confección o elaboración del presupuesto, otros orientan la ejecución y otros la generación o aplicación normativa. La presencia de estos principios, continua, no resulta lineal ni pacífica, trata de una convivencia difícil por las tensiones que muchos de ellos generan entre sí¹⁴⁴.

Vistas así las cosas, resalta nuevamente la necesaria ductilidad y mutabilidad de los postulados constitucionales para adecuarse a los cambios, aspecto donde juega un rol basilar el Tribunal Constitucional.

- Principio de procura de la dignidad humana

Este es el principio y valor fundamental que nuestra Constitución incardina en el ordenamiento jurídico. De ahí que sea misión de la actividad financiera la prosecución del mismo. En este sentido el Tribunal Constitucional ha establecido el constituyente ha tenido un especial interés de vincular a todos los entes que ejercen poder público en torno a la defensa de la persona humana y de su dignidad, aspectos esenciales que integran el bien común como fin y tarea de los órganos estatales¹⁴⁵. Continua el mismo señalando que la Constitución material tiene por fundamento esencial el respeto de la dignidad de la persona humana,

¹⁴² Calvo Ortega, Rafael, Curso de Derecho Financiero... op cit., pp. 48 y ss.

¹⁴³ En este mismo sentido, Morón Urbina, Juan Carlos, Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana, Themis, N° 39, 1999, p. 161.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Exp. 2939-2004-AA/TC fundamento jurídico 9.

categoría doctrinaria superior a la de la Sociedad y Estado; en esa misma lógica, la constitución económica requiere el reconocimiento de la persona humana, en tanto consumidor o usuario, como el eje central de las relaciones económicas, comerciales y financieras. La persona humana es la razón de ser de la economía en tanto ésta tiene por finalidad la satisfacción de las necesidades de los individuos en el contexto axiológico y normativo de la sociedad¹⁴⁶.

- Principio de Juridicidad

Se opta por entender y/o calificar al principio de legalidad como principio de juridicidad¹⁴⁷ puesto que el Estado se halla vinculado no solamente a la Ley, sino al Derecho en su conjunto¹⁴⁸. Este entendimiento se efectúa en conformidad a los postulados del Estado social y democrática de Derecho. El mismo se haya contenido en el artículo 78 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional considera se establece una reserva de ley respecto al instrumento normativo viabilizador de su vigencia; ello implica que sólo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Por consiguiente, sin la previa existencia de una Ley de Presupuesto, es jurídicamente imposible proceder a la ejecución presupuestal¹⁴⁹.

Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionado a requisitos de forma y tiempo que no pueden ser inobservados.

Como señala García Belaunde Saldías, con este principio se somete la actividad financiera a la Ley, *al Derecho*. Sin Ley no han actividad financiera¹⁵⁰.

Sin embargo, debe considerarse que a partir de este principio, para los efectos financieros, los actores con competencia deben observar las pautas y reglas establecidas en el Derecho. De manera particular lo dispuesto en la Constitución, en aplicación directa del principio de supremacía constitucional. En este sentido, distintas disposiciones constitucionales, como se ha visto, determinan, de forma obligatoria, la actividad financiera hacia el fin de atención de las necesidades de carácter social, a los derechos sociales y económicos, cuya

¹⁴⁶ Exp. 0014-2009-PI/TC fundamento jurídico 3.

¹⁴⁷ Como lo considera Urrutigoity (Consideraciones sobre el principio de juridicidad de la Administración y sus fuentes, a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales, en: Derecho Administrativo, obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, pp. 313 - 350).

¹⁴⁸ En este sentido, Muñoz Machado, Santiago, Voz: Principio de legalidad, Diccionario de Derecho Administrativo, Tm. II, VV. AA., Iustel, Madrid, 2005, pp. 1937 – 1940: así mismo, Santamaría Pastor, Principios de Derecho Administrativo, Tm. I, Iustel, Madrid, 2005, pp. 78 y ss.

¹⁴⁹ EXP. N.º 004-2004-CC/TC, caso conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, fundamento 9.1 y en el Exp. 0032-2008-PI/TC, caso Ministerio de Justicia contra Ley de Reestructuración de Deuda Agraria, fundamento 8.1.

¹⁵⁰ García Belaunde Saldías, Domingo, El Derecho Presupuestario en el Perú, op cit., p. 137.

satisfacción es condición para garantizar el principio de dignidad de la persona antes analizado. Este principio determina las actuaciones competenciales del Estado y de la Administración Pública¹⁵¹ y la condicionan hacia dicha finalidad.

- **Principio de administración común de recursos públicos**

Principio contenido antes en la Ley de Gestión Presupuestaria, y ahora en el Artículo I de la Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, Ley N° 28693, bajo la nomenclatura de Caja Única, establece: Administración centralizada de los fondos públicos en cada entidad u órgano, cualquiera que sea la fuente de financiamiento e independientemente de su finalidad, respetándose la titularidad y registro que corresponda ejercer a la entidad responsable de su percepción. Al respecto, Morón Urbina, señala que: como manifestación de una necesaria flexibilidad presupuestaria se establece que los fondos puedan converger en un fondo de cobertura potencial para todos los egresos previstos¹⁵².

El Tribunal Constitucional considera como regla general que los recursos del Estado deben formar una única argamasa económica, tornando indistinguible el origen de su procedencia a fin de que sean utilizados para cubrir la totalidad de los gastos. La verificación práctica de dicho principio comporta el impedimento de que determinados ingresos fiscales sean empleados para cubrir gastos específicos¹⁵³.

- **Principio de anualidad**

Según el Tribunal Constitucional se haya previsto en el artículo 77 de la Constitución, y por el cual la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. García Belaúnde Saldías expresa que “La Ley de Presupuesto tiene como carácter distintivo de otras normas su vigencia determinada (...). Así, para el principio de anualidad, se entiende que el presupuesto prevé los recursos y los gastos de un año, a cuyo término la ley pierde su vigencia”. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo¹⁵⁴.

- **Principio de anticipación**

Plasma la necesidad de tener un marco presupuestario aprobado y vigente con anterioridad al inicio efectivo del año fiscal respectivo, con el propósito que todos los gastos e ingresos a ser realizados cuenten con la autorización parlamentaria¹⁵⁵.

¹⁵¹ Exp. N.° 2939-2004-AA/TC fundamento jurídico 8.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Exp. N.° 004-2004-CC/TC, caso conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, fundamento 9.11 y en el Exp. N.° 0032-2008-PI/TC, caso Ministerio de Justicia contra Ley de Reestructuración de Deuda Agraria, fundamento 8.11.

¹⁵⁴ Exp. N.° 004-2004-CC/TC, caso conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, fundamento 9.8 y en el Exp. N.° 0032-2008-PI/TC, caso Ministerio de Justicia contra Ley de Reestructuración de Deuda Agraria, fundamento 8.8.

¹⁵⁵ Morón Urbina, Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana... op. cit., p. 165.

Este principio está vinculado con el de anualidad y es traducción de la necesidad de realizar una programación planificada del presupuesto que se tendrá para el siguiente año. Asimismo, representa la necesidad de que los gastos sean autorizados previamente por el Legislativo, dentro del principio de separación de funciones.

- **Principio de centralización normativa y descentralización operativa**

Contenido en el Artículo XI de la LSNP¹⁵⁶. Esto significa que es decisión del Legislador conservar una única normatividad financiera, evitando surjan normas dispares o contradictorias, lo que significaría graves problemas en la ejecución presupuestaria llevando a un desorden en las finanzas. Es consustancial para mantener una coherencia metodológica en la programación, el planteamiento y evaluación presupuestaria y asegurar la ejecución respetando las previsiones, resguardando el interés general¹⁵⁷.

En tal sentido, la autonomía de los niveles Regional y Local se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas¹⁵⁸. En tal sentido concluye que no debe confundirse autonomía con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquélla le viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico. “No supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico¹⁵⁹. Esto también es una manifestación del principio de juridicidad antes enunciado.

Según lo señalado en dicha Ley, es el Ministerio de Economía, a través de la Dirección Nacional de Presupuesto Público es la más alta autoridad técnico-normativa en materia presupuestaria (artículo 3), y en consonancia con lo el principio de descentralización, tanto los Gobierno Regionales como Locales, dentro del marco de su autonomía y conforme a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico aprueban sus presupuestos y los ejecutan conforme a las fases presupuestarias contenidas en la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto.

- **Principio de competencia**

Referido a la competencia de los distintos órganos constitucionales en relación a la materia financiera, en cuanto habrán de desarrollar las competencias específicamente establecidas en la Constitución y las Leyes. Las competencias correspondientes a cada entidad están ya enunciadas más arriba cuando se

¹⁵⁶ el cual establece que el Sistema Nacional del Presupuesto se regula de manera centralizada en lo técnico-normativo, correspondiendo a las Entidades el desarrollo del proceso presupuestario. A las entidades (artículos 2 y 5) les corresponde el desarrollo del proceso presupuestario en el ámbito de la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación presupuestal.

¹⁵⁷ Morón Urbina, Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana... op. cit., pp. 167 a 168.

¹⁵⁸ Exp. N.º 0015-2005-PI/TC, fundamento 3, Exp. 08-2007-AI/TC, fundamento 3, entre otras.

¹⁵⁹ Exp. N.º 007-2002-AI/TC, fundamento 8.

analizó la integración o no de la legislación financiera como bloque de constitucionalidad.

- **Principio de programación multianual**

Principio contenido en el Artículo XIV de La LSNP¹⁶⁰, cuyo antecedente era el de continuidad por cuando se establecía que el presupuesto debe apoyarse en los resultados de los ejercicios anteriores y tomar en cuenta los futuros. Dispone ahora que lo importante es el logro de resultados a favor de la población, en consonancia con las obligaciones derivadas del Estado social y democrático de Derecho, haciéndolo con una perspectiva multianual en con base a las prioridades establecidas en los instrumentos de planificación (artículo 7 y 8 de la Ley) como son los Planes Estratégicos Nacionales, Sectoriales, Institucionales y en los Planes de Desarrollo Concertado. Se da con ello mayor relevancia a la planificación como medio para un adecuado desarrollo y cumplimiento de las finalidades primordiales, que se entiende se encuentran contenidas en dichos planes.

- **Principio de equilibrio presupuestario**

Contenido en los artículos 78 de la Constitución y I de la LSNP¹⁶¹. Al respecto el Tribunal Constitucional indica que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país¹⁶².

Se refiere como señala Morón Urbina a la perspectiva económica que determina que sólo se puede cumplir con este principio cuando los ingresos ordinarios sean iguales a los gastos ordinarios. La aspiración es a tener un presupuesto equilibrado que no debe ser aparente sino real¹⁶³.

- **Principio de equilibrio macrofiscal**

Conforme lo señala el artículo II de la LSNP, la preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Entidades preservan la estabilidad conforme al marco de equilibrio macrofiscal, de acuerdo con la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958 y la Ley de Descentralización Fiscal - Decreto Legislativo N° 955. Se refiere, en términos similares al principio anterior cuya finalidad es sostener una estabilidad a nivel

¹⁶⁰ Dispone que el Proceso Presupuestario debe orientarse por el logro de resultados a favor de la población, en una perspectiva multianual, y según las prioridades establecidas en los Planes Estratégicos Nacionales, Sectoriales, Institucionales y en los Planes de Desarrollo Concertado.

¹⁶¹ Establece que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

¹⁶² Exp. N.° 004-2004-CC/TC, caso conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, fundamento 9.4 y en el Exp. N.° 0032-2008-PI/TC, caso Ministerio de Justicia contra Ley de Reestructuración de Deuda Agraria, fundamento 8.4.

¹⁶³ Morón Urbina, Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana... op. cit., pp. 175 a 176.

macrofiscal, el cual deberá establecerse de conformidad con Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

- **Principio de especificación presupuestaria**

Contenido en el artículo VII de la LSNP denominado en la misma de unidad y especificidad, en cuanto que el presupuesto y sus modificaciones deben contener información suficiente y adecuada para efectuar la evaluación y seguimiento de los objetivos y metas. El Supremo Intérprete de la Constitución señala que dicho principio establece que el presupuesto debe incluir la totalidad de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal dentro de un solo y único texto normativo¹⁶⁴.

- **Principio de especialidad temática**

La Constitución, al disponer que la Ley del Presupuesto no debe contener normas sobre materia tributaria, señala indirectamente que la Ley del Presupuesto deberá referirse únicamente a la materia presupuestal; sin embargo se aprecia que año tras año el Legislador incorpora disposiciones que no guardan relación con este principio.

- **Principio de justicia presupuestaria**

En atención a este principio, como dice Morón Urbina, el presupuesto muestra un compromiso con los valores sociales trascendentales, con las orientaciones consagradas por el principio de justicia. Es a través de este principio, que los contenidos del Estado social y democrático de derecho y el valor fundamental de la justicia social han de concretarse en orientaciones presupuestaria que permitan la atención, cobertura de los derechos económicos y sociales¹⁶⁵. En este mismo sentido el Tribunal Constitucional considera que este principio establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal¹⁶⁶.

- **Principio de progresividad de exigencias constitucionales onerosas¹⁶⁷**

¹⁶⁴ Exp. N.º 004-2004-CC/TC, caso conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, fundamento 9.5 y en el Exp. N.º 0032-2008-PI/TC, caso Ministerio de Justicia contra Ley de Reestructuración de Deuda Agraria, fundamento 8.5

¹⁶⁵ Urbina, Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana... op. cit., pp. 179 a 180.

¹⁶⁶ Exp. N.º 004-2004-CC/TC, caso conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, fundamento 9.3 y en el Exp. N.º 0032-2008-PI/TC, caso Ministerio de Justicia contra Ley de Reestructuración de Deuda Agraria, fundamento 8.3.

¹⁶⁷ Contenido en La Undécima Disposiciones Final y Transitoria de la Constitución establece que las disposiciones establecidas en la Constitución que generen nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente.

Al respecto, Morón Urbina señala que mediante esta disposición se establece una cierta sujeción en los dictados constituyentes a la gradualidad que le permitan las finanzas públicas¹⁶⁸,

- **Principio de transparencia**

Antes denominado de publicidad y ahora contenido en el Artículo XII de la LSNP¹⁶⁹. Contiene, entonces, los mecanismos, y la necesidad de dar una adecuada difusión al presupuesto. En este sentido Ochoa Cardich, señala que el Estado de Derecho obliga a la transparencia de la gestión y cognocibilidad de los actos de gobierno. En consecuencia el presupuesto debe ser conocido en todas sus partes¹⁷⁰.

- **Principio de Eficiencia en la ejecución de los fondos públicos**

Contenido en el artículo X de la LSNP¹⁷¹. Dos aspectos contienen este principio, de un lado el de contenido de las políticas de gasto público, diseñadas por el gobierno de turno, y el otro, de ejecución de las mismas orientadas a los resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad. Orienta el gasto público a que su resultado genere efectivamente la solución de las situaciones de necesidad social y se concreten los principios y derechos de orden económico y social consagrados en la Constitución, en consonancia con el Estado social y democrático de derecho.

- **Principio de Programación**

Conforme señala el Tribunal Constitucional, dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos¹⁷².

f. Proceso Presupuestario

¹⁶⁸ Morón Urbina, Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana... op. cit., p. 180.

¹⁶⁹ Establece: el proceso de asignación y ejecución de los fondos públicos sigue los criterios de transparencia en la gestión presupuestal, brindando o difundiendo la información pertinente, conforme la normatividad vigente.

¹⁷⁰ Ochoa Cardich, César, Bases del régimen constitucional presupuestario, Themis, Época 2 N^o 37, 1998, p. 280.

¹⁷¹ que las políticas de gasto público vinculadas a los fines del Estado deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica-financiera y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macrofiscal, siendo ejecutadas mediante una gestión de los fondos públicos, orientada a resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad

¹⁷² Exp. N.º 004-2004-CC/TC, caso conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo, fundamento 9.9 y en el Exp. N.º 0032-2008-PI/TC, caso Ministerio de Justicia contra Ley de Reestructuración de Deuda Agraria, fundamento 8.9.

El proceso presupuestario comprende las fases de Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto, de conformidad con la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público - Ley N° 28112. Dichas fases se encuentran reguladas genéricamente por Ley N° 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto y complementariamente por las Leyes de Presupuesto del Sector Público y las Directivas que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

g. Recursos Públicos

Recursos del Estado inherentes a su acción y atributos que sirven para financiar los gastos de los presupuestos anuales y se clasifican a nivel de fuentes de financiamiento¹⁷³.

h. Fondos Públicos

Todos los recursos financieros de carácter tributario y no tributario que se generan, obtienen u originan en la producción o prestación de bienes y servicios que las Unidades Ejecutoras o entidades públicas realizan, con arreglo a Ley. Se orientan a la atención de los gastos del presupuesto público¹⁷⁴.

i. El Crédito Presupuestario

Dotación de recursos consignada en los Presupuestos del Sector Público, con el objeto de que las entidades públicas puedan ejecutar gasto público. Es de carácter limitativo y constituye la autorización máxima de gasto que toda entidad pública puede ejecutar, conforme a las asignaciones individualizadas de gasto, que figuran en los presupuestos, para el cumplimiento de sus objetivos aprobados.

j. El Gasto Público

Conjunto de erogaciones que por concepto de gastos corrientes, gastos de capital y servicio de deuda, realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios respectivos, para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas de conformidad con las funciones y objetivos institucionales.

k. Ejercicio Presupuestario.-

Comprende el año fiscal y el periodo de regularización.

l. Certificación Presupuestal.-

Acto de administración, cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto

¹⁷³ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

¹⁷⁴ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo, previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia del compromiso. Dicha certificación implica la reserva del crédito presupuestario, hasta el perfeccionamiento del compromiso y la realización del correspondiente registro presupuestario.

m. Presupuesto Participativo.-

Instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

n. Presupuesto Institucional de Apertura.-

Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo Titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo.

o. Gestión Presupuestaria.-

Capacidad de las entidades públicas para lograr sus Objetivos Institucionales, mediante el cumplimiento de las Metas Presupuestarias establecidas para un determinado año fiscal, aplicando los criterios de eficiencia, eficacia y desempeño.

p. La Planificación desde la perspectiva jurídica en el Perú

q. Instrumentos de Planificación en el Perú

1. La Declaración del Milenio de 2000
2. Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021
3. Plan de Desarrollo Concertado
4. Plan Estratégico Institucional
5. Plan Operativo Institucional
6. Programación de Compromisos Anual

r. Plan de Desarrollo Concertado

Es un documento orientador del desarrollo regional o local y del proceso del Presupuesto Participativo, que contiene los acuerdos sobre la visión de desarrollo y objetivos estratégicos de la comunidad en concordancia con los planes

sectoriales y nacionales. Sobre su base se identifican, analizan y priorizan los problemas y soluciones a través de proyectos de inversión durante la Fase de Concertación del proceso de Presupuesto Participativo (definición del artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo)

s. Plan Estratégico Institucional

Plan Estratégico Institucional - PEI, es un instrumento de gestión, orientador de la gestión institucional que sirve de marco para priorizar los objetivos y acciones, así como hacer explícito y de conocimiento público los lineamientos de política que vinculen lo económico a lo social y que permiten mejorar la calidad del gasto durante un mediano plazo (por lo general 5 años), los mismos que deben expresarse en los respectivos Planes Operativos Institucionales

Es responsabilidad del Titular de la entidad de que se trate lograr que los Objetivos y las Metas establecidas en el Plan Operativo Institucional y Presupuesto Institucional se reflejen en las Funciones, Programas, Subprogramas, Actividades y Proyectos a su cargo y concordar el Plan Operativo Institucional (POI) y su Presupuesto Institucional con su Plan Estratégico institucional¹⁷⁵.

t. Plan Operativo Institucional

Es el principal instrumento de gestión que contiene la visión, misión, FODA, objetivos y metas programadas por los responsables de los órganos que conforman la institución, formulado de acuerdo a los lineamientos de política institucional. Su ejecución es a corto plazo (un año), se trabaja paralelamente con la formulación del Presupuesto

Los Planes Operativos Institucionales reflejan las Metas Presupuestarias que se esperan alcanzar para cada año fiscal y constituyen instrumentos administrativos que contienen los procesos a desarrollar en el corto plazo, precisando las tareas necesarias para cumplir las Metas Presupuestarias establecidas para dicho período, así como la oportunidad de su ejecución, a nivel de cada dependencia orgánica (art. 71.3).

Es responsabilidad del Titular de la entidad lograr que los Objetivos y las Metas establecidas en el Plan Operativo Institucional y Presupuesto Institucional se reflejen en las Funciones, Programas, Subprogramas, Actividades y Proyectos a su cargo y concordar el Plan Operativo Institucional (POI) y su Presupuesto Institucional con su Plan Estratégico institucional (art. 7.2).

u. Programación de Compromisos Anual

Es un instrumento de programación del gasto público de corto plazo por toda fuente de financiamiento, que permite la constante compatibilización de la programación del presupuesto autorizado, con el marco macroeconómico multianual, las reglas fiscales contenidas en la Ley de Responsabilidad y

¹⁷⁵ Artículo 7.2 de la Ley N° 28411, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto.

Transparencia Fiscal y la capacidad de financiamiento del año fiscal respectivo, en un marco de disciplina, prudencia y responsabilidad fiscal.

La PCA es revisada trimestralmente por la DGPP y es aprobada mediante Resolución Directoral dentro de los diez (10) días calendario siguientes de concluido el trimestre. En la Resolución se establecen los procedimientos, mecanismos y formalidades para la determinación, revisión y actualización.

La determinación de la PCA no convalida los actos o acciones que no se ciñan a la normativa vigente, correspondiendo al Órgano de Control Interno verificar la legalidad y observancia de las formalidades aplicables a cada caso.

El Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público – SIAF SP, incorpora la Programación de Compromisos Anual – PCA, y permite:

A la DGPP, registrar y transmitir los montos anuales de la PCA (inicial y sus modificaciones) a los Pliegos, en el nivel de fuente de financiamiento/rubro, categoría y genérica del gasto.

A los Pliegos, recepción de la PCA, ajustes de la PCA, incremento y/o disminución de la PCA y distribución de la PCA (al mismo nivel de agregación) entre sus unidades ejecutoras (UEs).

A las Unidades Ejecutoras, recepción de la asignación – PCA enviada por el Pliego, priorización de gastos, certificación de crédito presupuestario (CCP), compromiso anual y ejecución¹⁷⁶.

v. Ejecución del Financiera del Ingreso y del Gasto

Proceso de determinación y percepción o recaudación de fondos públicos y, en su caso, la formalización y registro del gasto devengado así como su correspondiente cancelación o pago¹⁷⁷.

w. Ejecución Presupuestaria

Etapas del proceso presupuestario en la que se perciben los ingresos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en los presupuestos¹⁷⁸.

x. Ejecución Presupuestaria Directa

¹⁷⁶ Disponible en <http://marcoacosmel.blogspot.com>, fecha de consulta 20 de junio de 2012.

¹⁷⁷ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

¹⁷⁸ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

Ejecución presupuestal y financiera de las Actividades y Proyectos así como de sus respectivos Componentes a cargo de la entidad pública con su personal e infraestructura¹⁷⁹.

y. Ejecución Presupuestaria Indirecta

Ejecución física o financiera de las Actividades y Proyectos, así como de sus respectivos Componentes, realizada por una entidad distinta a la de origen; sea por efecto de un contrato o convenio celebrado con una entidad privada, o con una entidad pública, sea a título oneroso o gratuito¹⁸⁰.

z. Estados Presupuestarios

aa. Control Presupuestario

Seguimiento realizado por la Dirección General del Presupuesto Público de los niveles de ejecución de egresos respecto a los créditos presupuestarios autorizados por la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público y sus modificatorias¹⁸¹.

bb. Evaluación Presupuestaria

Fase del proceso presupuestario en la que se realiza la medición de los resultados obtenidos y el análisis de las variaciones físicas y financieras observadas, con relación a lo aprobado en los Presupuestos del Sector Público¹⁸².

cc. Competencia

Respecto al Sistema Nacional de Inversión Pública

dd. Sistema Nacional de Inversión Pública.-

Es un sistema administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP).

ee. Inversión Pública

Toda erogación de recursos de origen público destinada a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público,

¹⁷⁹ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

¹⁸⁰ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

¹⁸¹ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

¹⁸² Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y producción de bienes¹⁸³.

ff. Proyecto

Conjunto de intervenciones limitadas en el tiempo, de las cuales resulta un producto final (Metas Presupuestarias), que concurre a la expansión de la acción del Gobierno. Representa la creación, ampliación, mejora, modernización y/o recuperación de la capacidad de producción de bienes y servicios, implicando la variación sustancial o el cambio de procesos y/o tecnología utilizada por la entidad pública. Luego de su culminación, generalmente se integra o da origen a una Actividad¹⁸⁴.

gg. Proyecto de Inversión Pública.-

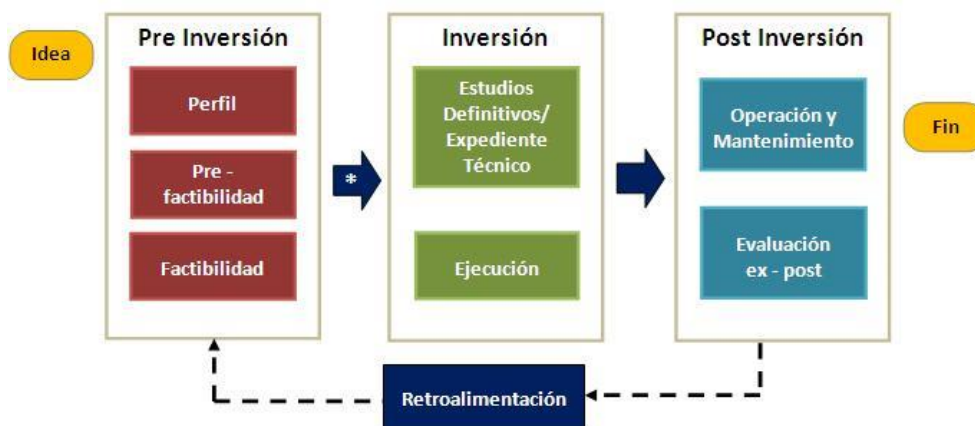
Toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar la capacidad productora de bienes o servicios; cuyos beneficios se generen durante la vida útil del proyecto y éstos sean independientes de los de otros proyectos¹⁸⁵.

hh. Ciclo del Proyecto.-

El Ciclo de Proyecto contempla las Fases de Preinversión, Inversión y Postinversión.

Durante la Fase de Preinversión de un proyecto se identifica un problema determinado y luego se analizan y evalúan - en forma iterativa - alternativas de solución que permitan para encontrar la de mayor rentabilidad social.

En la Fase de Inversión se pone en marcha la ejecución proyecto conforme a los parámetros aprobados en la declaratoria de viabilidad para la alternativa seleccionada de mientras que, en la Fase de Post Inversión, el proyecto entra a operación y mantenimiento y se efectúa la evaluación ex post.



¹⁸³ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

¹⁸⁴ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

¹⁸⁵ Disponible en www.mef.gob.pe, fecha de consulta 04 de junio de 2012.

ii. Fase de Preinversión.-

Pensando antes de invertir

La preinversión tiene como objetivo evaluar la conveniencia de realizar un Proyecto de Inversión Pública (PIP) en particular, es decir, exige contar con los estudios que sustenten que es socialmente rentable, sostenible y concordante con los lineamientos de política establecida por las autoridades correspondientes. Estos criterios sustentan su declaración de viabilidad, requisito indispensable para iniciar su ejecución.

Los estudios de preinversión se deben basar en un diagnóstico del área de influencia del PIP, del servicio sobre el cual se intervendría, así como de los grupos involucrados en todo el ciclo. Con sustento en el diagnóstico se definirá el problema a solucionar, sus causas y sus efectos; sobre esta base, se plantea el PIP y las alternativas de solución. Es necesario conocer la brecha de servicios que atenderá el PIP, que será el punto de referencia para dimensionar los recursos y estimar los costos de inversión, operación y mantenimiento. Finalmente, se estimarán los flujos de beneficios y costos sociales para definir su rentabilidad social. Es importante, así mismo, demostrar la sostenibilidad en la provisión de los servicios objeto de intervención.

Es importante mencionar que no todos los proyectos requieren el mismo nivel de análisis técnico en la fase de preinversión: a mayor magnitud de inversión, mayores serán los riesgos de pérdida de recursos y, consecuentemente, es mayor la necesidad de información y estudios técnicos que reduzcan la incertidumbre en la toma de decisiones.

Niveles de estudios de preinversión mínimos

Los niveles de estudios de preinversión mínimos que deberá tener un proyecto para poder ser declarado viable son los siguientes:

MONTO DE UN PROYECTO	ESTUDIOS REQUERIDOS
Hasta S./ 1'200,000	Perfil simplificado
Mayor a S./ 1'200,000 Hasta S./ 10'000,000,00	Perfil
Mayor a S./ 10'000,000,00	Factibilidad

La Unidad Formuladora (UF) es la responsable de formular los estudios de pre-inversión del proyecto y puede ser cualquier oficina o entidad del sector público (Ministerios, Gobiernos Nacionales, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales) que sea designada formalmente en la entidad y registrada por la Oficina de Programación de Inversiones correspondiente.

Los PIP son registrados por la UF en el Banco de Proyectos del SNIP, utilizando un formato estándar. De acuerdo con las competencias de las OPI, el Banco asignará automáticamente a la responsable de su evaluación; dicha OPI es la que declarará la viabilidad al PIP si cumple con los criterios establecidos. La

DGPM declara la viabilidad de los PIP que son financiados con endeudamiento público.

El Banco de Proyectos es una herramienta informática que permite almacenar, actualizar, publicar y consultar información resumida, relevante y estandarizada de los proyectos en su fase de pre inversión.

jj. Fase de Inversión.-

Una vez que un proyecto ha cumplido satisfactoriamente la fase de preinversión, es decir, cuenta con los estudios de pre inversión (perfil, pre factibilidad y factibilidad) y ha sido declarado viable por la OPI correspondiente, se encuentra habilitado para ingresar a la Fase de Inversión.

En esta fase se puede distinguir las etapas de: Diseño (el desarrollo del estudio definitivo, expediente técnico u otro documento equivalente) y la ejecución misma del proyecto, que debe ceñirse a los parámetros técnicos, económicos y ambientales con los cuales fue declarado viable:

- **Diseño:** Se elabora el estudio de detalle (o equivalente) del proyecto, incluyendo la planificación de la ejecución, el presupuesto, las metas físicas proyectadas, las especificaciones técnicas, el programa de conservación y reposición de equipos y los requerimientos estimados de personal para la operación y mantenimiento.

- **Ejecución:** Se realiza la implementación de las actividades programas y, según caso, el desarrollo de la obra física. En esta etapa se realizan las acciones del proyecto, la licitación de los bienes, servicios u obras a adquirir e implementar, el seguimiento y control de los contratos así como la revisión periódica de los avances de la ejecución del proyecto. El cierre de la ejecución del proyecto marca el fin de la Fase de Inversión.

La Unidad Ejecutora (UE) es responsable de la elaboración del estudio de detalle (o equivalente), de la ejecución, cierre y transferencia del proyecto a la Entidad responsable de la operación y mantenimiento, cuando corresponda

kk. Fase de Postinversión.-

La postinversión comprende la operación y mantenimiento del proyecto así como la evaluación ex post. Esta última fase se inicia cuando se ha cerrado la ejecución del proyecto y éste ha sido transferido a la Entidad responsable de su operación y mantenimiento. En esta fase, y durante todo su periodo de vida útil, se concreta la generación de beneficios del proyecto.

- **Operación y mantenimiento:** En esta etapa se debe asegurar que el proyecto ha producido una mejora en la capacidad prestadora de bienes o servicios públicos de una Entidad de acuerdo a las condiciones previstas en el estudio que sustentó su declaración de viabilidad. Para ello, la Entidad

responsable de su operación y mantenimiento, deberá priorizar la asignación de los recursos necesarios para dichas acciones.

- **Evaluación ex post:** Es un proceso que permite investigar en qué medida las metas alcanzadas por el proyecto se han traducido en los resultados esperados en correlato con lo previsto durante la fase de preinversión. Las Unidades Ejecutoras, en coordinación con la Oficina de Programación e Inversiones que evaluó el proyecto, son las responsables por las evaluaciones ex post de los PIP que ejecutan. En los PIP cuya viabilidad ha sido declarada sobre la base de un Perfil, la evaluación Ex post la puede realizar una agencia independiente o un órgano distinto de la UE que pertenezca al propio Sector, Gobierno Regional o Local, sobre una muestra representativa de los PIP cuya ejecución haya finalizado. Los estudios de evaluación Ex post se considerará terminados cuando cuenten con la conformidad por parte de la DGPI respecto de la evaluación efectuada.

En los PIP cuya viabilidad ha sido declarada sobre la base de un estudio de Pre factibilidad o Factibilidad, una agencia independiente realiza la evaluación Ex post sobre una muestra representativa del total de los PIP cuya ejecución haya finalizado.

Respecto a los aspectos ambientales

II. Recursos Naturales.-

Los recursos naturales son el conjunto de elementos que se encuentran en la naturaleza de forma no modificada que tienen alguna utilidad actual o potencial para el hombre, pues pueden ser aprovechados para satisfacer sus necesidades, escasos con relación a su demanda actual o potencial. En ese sentido, el artículo 3° de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y el artículo 84° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establecen que son recursos naturales “todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano y que tenga un valor actual o potencial en el mercado”.

Los recursos naturales, en función de su capacidad de autorrenovación, se clasifican en renovables y no renovables. De acuerdo a la definición establecida por Carlos Andaluz, son recursos renovables “aquellos que usados de modo sostenible son duraderos porque se autorrenuevan por resiliencia, que es la capacidad de autoregeneración y de autodepuración que tiene la naturaleza y un recurso renovable.” Los recursos no renovables son aquellos que cuyo aprovechamiento lleva a la extinción de la fuente productora, dado que estos no se autorenuevan¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Disponible en www.minam.gob.pe, fecha de consulta 05 de junio de 2012.

El Estado tiene la obligación de promover el uso sostenible de los recursos naturales, pero al mismo tiempo está obligado a efectuar acciones de cuidado y conservación de los mismos, como se puede deducirse del artículo 68 de la Constitución Política.

mm. Recursos Hídricos

El artículo 3 de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales establece que entre los recursos naturales considerados como tales se encuentran: a. las aguas superficiales y subterráneas, entre las cuales se encuentran ciertamente los ríos. En este sentido, la Ley N° 29338, Ley de los Recursos Hídricos desarrolla los contenidos particulares del recurso hídrico, precisando que los mismos comprender el agua superficial, subterránea, continental y los bienes asociados a esta. Su ámbito se extiende al agua marítima y atmosférica en lo que resulta aplicable.

nn.Principios que rigen el uso y gestión integrada de los recursos hídricos

1. Principio de valoración del agua y de gestión integrada del agua

El agua tiene valor sociocultural, valor económico y valor ambiental, por lo que su uso debe basarse en la gestión integrada y en el equilibrio entre estos. El agua es parte integrante de los ecosistemas y renovable a través del ciclo hidrológico.

2. Principio de prioridad en el acceso al agua

El acceso al agua para la satisfacción de las necesidades primarias de la persona humana es prioritario por ser un derecho fundamental sobre cualquier uso, inclusive en épocas de escasez.

3. Principio de participación de la población y cultura del agua

El Estado crea mecanismos para la participación de los usuarios y de la población organizada en la toma de decisiones que afectan el agua en cuanto a calidad, cantidad, oportunidad u otro atributo del recurso. Fomenta el fortalecimiento institucional y el desarrollo técnico de las organizaciones de usuarios de agua.

Promueve programas de educación, difusión y sensibilización, mediante las autoridades del sistema educativo y la sociedad civil, sobre la importancia del agua para la humanidad y los sistemas ecológicos, generando conciencia y actitudes que propicien su buen uso y valoración.

4. Principio de seguridad jurídica

El Estado consagra un régimen de derechos para el uso del agua.

Promueve y vela por el respeto de las condiciones que otorgan seguridad jurídica a la inversión relacionada con su uso, sea pública o privada o en coparticipación.

5. Principio de respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas

El Estado respeta los usos y costumbres de las comunidades campesinas y comunidades nativas, así como su derecho de utilizar las aguas que discurren por sus tierras, en tanto no se oponga a la Ley. Promueve el conocimiento y tecnología ancestral del agua.

6. Principio de sostenibilidad

El Estado promueve y controla el aprovechamiento y conservación sostenible de los recursos hídricos previniendo la afectación de su calidad ambiental y de las condiciones naturales de su entorno, como parte del ecosistema donde se encuentran.

El uso y gestión sostenible del agua implica la integración equilibrada de los aspectos socioculturales, ambientales y económicos en el desarrollo nacional, así como la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

7. Principio de descentralización de la gestión pública del agua y de autoridad única

Para una efectiva gestión pública del agua, la conducción del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos es de responsabilidad de una autoridad única y desconcentrada.

La gestión pública del agua comprende también la de sus bienes asociados, naturales o artificiales.

8. Principio precautorio

La ausencia de certeza absoluta sobre el peligro de daño grave o irreversible que amenace las fuentes de agua no constituye impedimento para adoptar medidas que impidan su degradación o extinción.

9. Principio de eficiencia

La gestión integrada de los recursos hídricos se sustenta en el aprovechamiento eficiente y su conservación, incentivando el desarrollo de una cultura de uso eficiente entre los usuarios y operadores.

10. Principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica

El uso del agua debe ser óptimo y equitativo, basado en su valor social, económico y ambiental, y su gestión debe ser integrada por cuenca hidrográfica y con participación activa de la población organizada. El agua constituye parte de los ecosistemas y es renovable a través de los procesos del ciclo hidrológico.

11. Principio de tutela jurídica

El Estado protege, supervisa y fiscaliza el agua en sus fuentes naturales o artificiales y en el estado en que se encuentre: líquido, sólido o gaseoso, y en cualquier etapa del ciclo hidrológico.

oo.El rio desde el Derecho Ambiental.-

Para el Derecho Ambiental, el elemento río constituye un recurso natural respecto al cual el Estado es el titular patrimonial y soberano en su aprovechamiento¹⁸⁷.

La Ley N° 29338, Ley de los Recursos Hídricos señala en su artículo 3, que el agua es un recurso natural renovable, indispensable para la vida, vulnerable y estratégico para el desarrollo sostenible, el mantenimiento de los sistemas y ciclos naturales que la sustentan, y la seguridad de la Nación. En este sentido en el artículo 5 se precisa que el agua comprende, entre otros los ríos y sus afluentes, desde su origen natural.

pp. Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos.-

El Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos tiene el objeto de articular el accionar del Estado, para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados; así como, para establecer espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados en dicha gestión con arreglo a la Ley N° 29338, Ley de los Recursos Hídricos.

qq. Funciones de los Gobierno Regionales en relación a los recursos hídricos

Conforme señala el artículo 25 de la Ley N° 29338, Ley de los Recursos Hídricos, los gobiernos regionales y gobiernos locales, a través de sus instancias correspondientes, intervienen en la elaboración de los planes de gestión de recursos hídricos de las cuencas. Participan en los Consejos de Cuenca y desarrollan acciones de control vigilancia, en coordinación con la Autoridad Nacional, para garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos. La infraestructura hidráulica mayor pública que transfiera el gobierno nacional a los gobiernos regionales es erada bajo los lineamientos y principios de la Ley, y las directivas que emita la Autoridad Nacional.

rr. Uso primario del agua

El uso primario consiste en la utilización directa y efectiva de la misma, en las fuentes naturales y cauces públicos de agua, con el fin de satisfacer necesidades humanas primarias. Comprende el uso de agua para la preparación de alimentos, el consumo directo y el aseo personal; así como su uso en ceremonias culturales, religiosas y rituales.

ss. Uso poblacional

¹⁸⁷ Artículo 66 de la Constitución Política del Perú.

El uso poblacional consiste en la captación del agua de una fuente o red pública, debidamente tratada, con el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas: preparación de alimentos y hábitos de aseo personal. Se ejerce mediante derechos de uso de agua otorgados por la Autoridad Nacional.

tt. Uso productivo

El uso productivo del agua consiste en la utilización de la misma en procesos de producción o previos a los mismos. Se ejerce mediante derechos de uso de agua otorgados por la Autoridad Nacional.

uu. Descontaminación.-

Acciones que buscan reducir los índices de contaminación.

III. Antecedentes investigativos

Al efectuar la revisión de los estudios, no se han encontrado hasta la fecha antecedentes investigativos directamente vinculados al planteamiento de la investigación.

IV. Objetivos

3.1. Central.-

Analizar jurídicamente el grado de ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión pública elaborados para la descontaminación del río Chili, en el marco del SNIP, provincia de Arequipa.

3.2. Específicos.-

- Identificar los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili elaborados en el marco del SNIP.
- Determinar cuál ha sido el nivel de cumplimiento, desarrollo o ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili en el marco del SNIP.
- Identificar los resultados que los proyectos de inversión pública en el marco del SNIP han tenido sobre el grado de descontaminación del Río Chili.
- Analizar los aspectos e implicancias jurídicas del nivel cumplimiento de los proyectos de inversión pública relacionados con la descontaminación del Río Chili elaborados en el marco del SNIP.

V. Hipótesis

Dadas las observaciones previas, es posible determinar el nivel de ejecución presupuestaria de los proyectos de inversión pública elaborados para la descontaminación del río Chili en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública; y, las implicancias jurídicas que ello representa.

b) PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

1. Técnicas e instrumentos de verificación

d) Técnica

La búsqueda y recolección de datos se efectuará a partir de una observación documental y de bases informáticas.

o Instrumentos

Se utilizarán las “Fichas de Observación Estructurada”.

Variable	Indicadores	Técnica	Instrumentos
Ejecución presupuestaria	PIPs relacionados con la descontaminación del río Chili	Observación Documental (se observarán PIPs)	Ficha de Observación Estructurada (1)
	Nivel de cumplimiento de los PIPs	Observación Documental (se observarán resultados de cumplimiento)	Ficha de Observación Estructurada (2)
	Determinación de indicadores de resultados	Observación Documental (se observarán datos de cumplimiento)	Ficha de Observación Estructurada (3)
	Alcance jurídico del Nivel cumplimiento	Observación Documental (se observarán documentos jurídicos)	Ficha de Observación Estructurada (4)

FICHA DE OBSERVACIÓN ESTRUCTURADA 1

Indicador: PIPs relacionados con la descontaminación del río Chili

Denominación del PIP:		Observaciones
Código SNIP		
Fecha de formulación		
Entidad (unidad) formuladora		
Función		
Departamento		
Provincia		
Región		
Programa		
Subprograma		
Objetivo		

FICHA DE OBSERVACIÓN ESTRUCTURADA 2

Indicador: Nivel de cumplimiento de los PIPs

Denominación del PIP:		Observaciones
Código SNIP		
Entidad (unidad) formuladora		
Costo del Proyecto		
Fase en la que se encuentra el Proyecto		
Fecha de inicio de ejecución		
Grado de ejecución		
Monto ejecutado		

FICHA DE OBSERVACIÓN ESTRUCTURADA 3		
Indicador: Determinación de indicadores de resultados		
Denominación del PIP:		Observaciones
Código SNIP		
Entidad (unidad) formuladora		
PDC		
PEI		
POI		
Pto Participativo		
PIA		
PIM		
SIAF (consulta amigable)		

FICHA DE OBSERVACIÓN ESTRUCTURADA 4		
Indicador: Alcance jurídico del nivel cumplimiento		
Denominación del PIP:		Observaciones
Código SNIP		
Entidad (unidad) formuladora		
Fecha de formulación		
Normatividad aplicable		
Elementos jurídicos a analizar		
Problemas jurídicos detectados		

FICHA DE OBSERVACIÓN ESTRUCTURADA 4		
Indicador: Alcance jurídico del nivel cumplimiento		
Área del Derecho a evaluar		Observaciones
Materia		
Sub materia		
Normatividad aplicable		
Identificación de principios, normas o criterios		
Elementos jurídicos a analizar		
Problemas jurídicos detectados		

FICHA DE OBSERVACIÓN ESTRUCTURADA 4		
Indicador: Alcance jurídico del nivel cumplimiento		
Área del Derecho a evaluar		Observaciones
Materia		
Sub materia		
Normatividad aplicable		
Identificación de principios, normas o criterios		
Elementos jurídicos a analizar		
Problemas jurídicos detectados		

2. Campo de Verificación

a) Ubicación Espacial

El ámbito de estudio se realizará en toda la provincia de Arequipa.

b) Ubicación Temporal

Dado que se analizarán los proyectos de inversión pública para la descontaminación del Río Chili, elaborados en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, el horizonte temporal está constituido por la fecha en que entro en aplicación el aplicativo informático “Banco de Proyectos del SNIP”, año 2000, hasta el año 2016.

c) Unidad de Estudio:

Las unidades de estudio están constituidas por los proyectos de inversión pública elaborados para la descontaminación del Río Chili.

i) Universo

Todos los proyectos de inversión pública en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, destinados a la descontaminación del Río Chili.

2.1.1. Muestra

La muestra

Se efectuará una verificación y búsqueda en el “Banco de Proyectos” y en el “SOSEM” del Ministerio de Economía y Finanzas. De conformidad con lo establecido en el la Directiva N° 01-2011-EF/68.01 aprobada por Resolución Directoral N° 03-2011-EF/68.01, Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, el Banco de Proyectos, aplicativo informático que constituye un registro oficial y público donde se encuentran los proyectos de inversión, así como sus características y datos relevantes. Es, entonces, una herramienta WEB que permite consultar toda la Base de Datos de proyectos SNIP por diversos criterios de búsqueda. Por su parte el “SOSEM”, es un aplicativo WEB que apoya la labor de seguimiento de los Proyectos de Inversión Pública y permite el acceso a información su pre-inversión e inversión¹⁸⁸.

2. Estrategia de recolección de datos

Se efectuará una verificación y búsqueda en el “Banco de Proyectos” del Ministerio de Economía y Finanzas. De conformidad con lo establecido en el la Directiva N° 01-2011-EF/68.01 aprobada por Resolución Directoral N° 03-2011-EF/68.01, Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, el Banco de Proyectos, constituye un registro oficial y público donde se encuentran los proyectos de inversión, así como sus características y datos relevantes. Es,

¹⁸⁸ Fuente: www.mef.gob.pe, fecha de consulta 16 de junio de 2017.

entonces, una herramienta WEB que permite consultar toda la Base de Datos de proyectos SNIP por diversos criterios de búsqueda.

La duración del estudio en su totalidad está prevista en cuatro meses, la búsqueda y recolección de datos entre dos tres semanas aproximadamente.

El instrumento que se utilizará será la Fichas de Observación Estructurada en donde se anotarán los datos relevantes para los objetivos de la investigación.

Luego de recolectados los datos, se procederá a su sistematización, para luego proceder a su análisis, interpretación y emisión de las conclusiones finales.

c) CRONOGRAMA DE TRABAJO

Actividad / Mes	julio				agosto				setiembre				octubre			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1. Elaboración del Proyecto	x	x	x	x												
2. Búsqueda de proyectos					x											
a) Recolección de datos					x	x										
b) Sistematización							x		x	x	x					
c) Conclusiones y sugerencias												x				
3. Elaboración del Informe													x	x	x	x

d) BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Illanes, Juan Francisco, Proyectos de Inversión en el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, Grijley, Lima 2008.

Andaluz Westreicher, Carlos, Manual de Derecho Ambiental, Iustitia, Lima.

Ferreiro Lapatza, José Juan, Instituciones de Derecho financiero y tributario, Marcial Pons, Madrid.

García Belaunde Saldías, Domingo, El Derecho Presupuestario en el Perú, Luis Alfredo Ediciones, Lima.

Guiliani Fonrouge, Carlos M., Derecho Financiero (obra actualizada por Susana Camila Navarrete y Rubén Oscar Asorey) Vol. I, 9na Edic., La Ley, Buenos Aires.

Kresalja, Baldo y Ochoa, César, Derecho Constitucional Económico, Fondo Editorial de la PUCP, Lima.

Lorenzetti, Lorenzo, Teoría del Derecho Ambiental, Aranzadi, Pamplona.

Ministerio de Economía y Finanzas, Pautas para la Identificación, Formulación y Evaluación Social de Proyectos de Inversión Pública a nivel de Perfil, MEF, Lima, 2011.

Morón Urbina, Juan Carlos, Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana, Themis, N° 39.

Ochoa Cardich, César, Bases del régimen constitucional presupuestario, Themis, Época 2 N° 37.

Queralt, Juan Martín, Lozano Serrano, Carmelo, Tejerizo López, José M. y Casado Ollero Gabriel, Curso de Derecho Financiero y Tributario, 20va Edic., Tecnos, Madrid

Serrano, José Luis, Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica, Trotta, Madrid.

Villegas, Héctor B., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario 8va Edic., Astrea, Buenos Aires, 2002.

e) INFOGRAFÍA

www.mef.gob.pe
www.minan.gob.pe
www.ana.gob.pe
www.tc.gob.pe

Arequipa, diciembre de 2017

Juan José Romero Anguerry
Maestrístra