CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 JUN. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:17am

LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO AL AGUA QUE INTERPRETA EL ARTICULO 7-A DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista **ROBERTO HELBERT SANCHEZ PALOMINO**, del Grupo Parlamentario Cambio Democrático y Juntos por el Perú, ejerciendo la facultad de iniciativa legislativa que les confieren los artículos 107° de la Constitución Política del Perú, 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

I. FORMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO AL AGUA QUE INTERPRETA EL ARTICULO 7-A DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Articulo 1.- Del objeto de la ley
La presente Ley tiene por objeto desarrollar la interpretación del articulo 7-A de la Constitución Política del Perú y derogar el Decreto Legislativo N° 1620, a fin de poner en salvaguarda la vigencia del derecho al agua.

Articulo 2.- De la interpretación del articulo 7-A de la Constitución Política del Perú
Para efectos de la presente ley, entiéndase por la frase: "Su dominio es inalienable", contenido en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú, como la prohibición de otorgar a las empresas privadas en concesión o por cualquier otra forma de contrato la administración o la explotación del agua potable y saneamiento en cualquiera de sus fuentes, sistemas y procesos previstos en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1280. La prestación del servicio de agua potable y el saneamiento, en cualquiera de sus formas, no tiene fines lucrativos.

Articulo 3.- De la modificatoria del artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1280
Modificase el artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 15.- Prestadores de servicios de saneamiento

15.1. Son prestadores de los servicios de saneamiento:

a. Empresas prestadoras de servicios de saneamiento, que pueden ser públicas de accionariado estatal y públicas de accionariado municipal.
b. Unidades de Gestión Municipal;
c. Operadores Especializados; y,
d. Organizaciones Comunales.

15.2. El Reglamento define el contenido, alcances, características y condiciones de los prestadores de servicios de saneamiento."

Artículo 4.- De las derogatorias del Decreto Legislativo N° 1620 y del artículo 110 del Decreto Legislativo 1280.
Quedan derogadas el Decreto Legislativo N° 1620, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1280 y el artículo 110 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley marco de la Gestión y prestación de los servicios de saneamiento.

Articulo 5.- De la restitución del Decreto Legislativo 1280
Restitúyase la vigencia del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley marco de la Gestión y prestación de los servicios de saneamiento, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 6.- De la vigencia de la Ley
La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 12 de junio de 2024.

SANCHEZ PALOMINO, ROBERTO

VOCERA

CUTIPA CCAMA, VICTOR

Guillermo Bermejo

ECHEVARRIA RODRIGUEZ

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **17** de **JUNIO** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 8198/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Desarrollo del articulo 7-A de la Constitución Política del Perú

El artículo 2 de la presente propuesta legislativa se fundamenta en lo siguiente:

> Constitución Política del Perú
>
> *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. (El texto subrayado es agregado)*

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), el término inalienable proviene de latín tardío *inalienabĭlis*, que significa que no se puede enajenar; y por el término enajenar, se entiende como: vender o ceder la propiedad de algo u otros derechos. Mientras el término dominio, según RAE, entre otros significados, es el poder que alguien tiene de usar y disponer de lo suyo. Por consiguiente, la frase: "Su dominio es inalienable", contenido en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú, tiene como finalidad prohibir, no solo la transferencia de la propiedad del agua, sino a la vez, limita las facultades del Estado para dar en uso o administración al sector privado con fines de explotación económica, debido a que el agua constituye el patrimonio de la Nación. Propuesta, que desvincula al agua del régimen del ejercicio del derecho de propiedad consagrado en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú, y del artículo 923 del Código Civil, que otorga al titular del derecho los atributos de uso, disfrute y disposición. Por consiguiente, el agua, al no estar dentro del ámbito de la propiedad privada, su explotación con fines económicos por parte del sector privado no estará permitido.

Con base a dicho fundamento, se propone plantear la presente iniciativa legislativa del desarrollo del articulo 7-A de la Constitución, a fin de que se interprete que la

prohibición del derecho de propiedad sobre agua, se extienda también a la prohibición de no ser otorgado en concesión o por cualquier forma de contratación al sector privado, para fines de su explotación económica. En razón de que la prohibición de su enajenación no caiga en letra muerta, dado que para dar garantía a su cumplimiento se requiere también que sus efectos sean eficaces.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia del 10 de febrero de 2023 (EXP. N° 01303-2022-PA/TC), sostiene:

> *"el derecho al agua potable debido a su condición de recurso natural esencial se 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"* (Fundamento 3).

Por su arte, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 64/292 del 28 de julio de 2010, reconoció explícitamente el derecho del agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos; de esa forma, exhortó a los Estados y a las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento (ONU, 2010)[1].

2. Fundamento de la Derogatoria del Decreto Legislativo 1620

Mediante Ley 30506, el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otras, en materia de infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, por el plazo de noventa (90) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de dicha norma. En mérito a ello, según el artículo 2, literal b) del numeral 2.3, de la mencionada Ley, se precisa los aspectos de regulación en base a

[1] Asamblea general de Naciones Unidas, Resolución 64/292 de 28 de julio de 2010.

los cuales tenía que realizar el Poder Ejecutivo, la modificación del Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, cuyas finalidades eran:

- Fortalecer las competencias y funciones de las entidades del sector, la prestación del servicio de saneamiento a nivel nacional, a los prestadores de servicios en la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, sus capacidades institucionales, operativas y financieras;

- Promocionar e incentivar la comercialización de los productos generados de los servicios de saneamiento;

- Permitir la utilización de su infraestructura para prestar servicios públicos y regular la estructura del mercado del servicio de saneamiento, estableciendo competencias, funciones e incentivos para la integración de prestadores; y

- Dictar medidas para la regularización del derecho de propiedad, de las características físicas de los predios urbanos, de habilitaciones urbanas y de edificaciones, las que no deben vulnerar el derecho de propiedad ni afectar la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

No obstante, el Poder Ejecutivo mediante el Decreto Legislativo 1620, modificó el Decreto Legislativo 1280, Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (nueva denominación), para continuar con las medidas de profundización de la privatización de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento y, además, introdujo normas reglamentarias para modificar la estructuración tarifaria que como impacto podría generar incrementos de magnitud.

La Sexta Disposición Complementaria Final de la mencionada norma, establece la obligación de las empresas prestadoras para contemplar los componentes tarifarios en las facturas de los servicios de agua y saneamiento, en forma siguiente:

> ***"SEXTA. Implementación obligatoria de los componentes en las facturas de consumo de usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento***
> *Las facturas de consumo mensual de los usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento, deben contemplar los componentes tarifarios por cargo*

fijo, agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, según corresponda; esta implementación se lleva a cabo en la aprobación del estudio tarifario respectivo, señalado en la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del presente Decreto Legislativo."

Con ello, a la entidad reguladora (Superintendencia Nacional de Agua de Servicios de Saneamiento – SUNASS) se obligó a formular una nueva clasificación de los servicios de saneamiento basados en los siguientes conceptos: (i) servicio de agua potable y (ii) servicio de saneamiento. Ambos servicios están conformados, a su vez, por sistemas. En lo que concierne al servicio de saneamiento este se compone en: (i) sistema de alcantarillado sanitario, (ii) sistema de tratamiento de aguas residuales y (iii) sistema de saneamiento básico.

Por otro lado, la mencionada estructura tarifaria está condicionada al rebalanceo tarifario a fin de equiparar los ingresos y costos que permitan ejecutar inversiones, incluido el de prestar los servicios de agua y saneamiento, conforme se establece en la Quinta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo 1620:

QUINTA. Revisión de estructuras tarifarias y aplicación del rebalanceo tarifario

La Sunass realiza la revisión del nivel y estructura tarifaria, en aplicación del rebalanceo tarifario en cada Empresa Prestadora de Servicios de agua potable y saneamiento, en un plazo no mayor de dos años contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo; con la finalidad de <u>equiparar los ingresos y costos que permitan ejecutar inversiones y prestar los servicios de agua potable y saneamiento</u>, en consideración del artículo I del Título Preliminar de la Ley del Servicio Universal.

La aplicación del rebalanceo tarifario, se realiza teniendo en consideración la aplicación de subsidios cruzados y directos en beneficio de los usuarios en situación de pobreza y extrema pobreza, así como otros criterios y condiciones necesarios que se aprueben en el Reglamento de la Ley del Servicio Universal. Las disposiciones establecidas en el artículo 74 de la Ley del Servicio Universal sobre el inicio del periodo regulatorio no es aplicable al rebalanceo tarifario; por lo que, <u>la tarifa derivada del rebalanceo surte efectos inmediatos desde su aprobación</u>. (Los textos subrayados son añadidos)

Cabe aclarar que, el sistema tarifario tiene el periodo de no menor de (3) tres años ni mayor de cinco (5) años (artículo 74 del D. Leg. 1280), no obstante, esta nueva disposición introducido en el Decreto Legislativo 1620, rompe dicho esquema al imponer la aplicación inmediata y en el plazo de no mayor a dos años, lo que provocará un incremento vertiginoso de las tarifas con impactos muy perjudiciales a los magros economías de los usuarios del servicio.

Dicho esto, las tarifas de agua se incrementarían hasta en ocho (8) veces hasta diciembre de 2025, conforme señalo el señor Mauro Gutiérrez, presidente ejecutivo de la SUNASS, (entidad responsable de formular las tarifas para todas las entidades prestadoras). Según dijo el referido funcionario, por ejemplo, solo en Lima y Callao, sobre la base de un consumo de 15 m3, la tarifa se incrementaría en 97%, al pasar de 65 soles a 128 soles. En el caso de la EPS Sedapar, en el ámbito de las localidades de Cotahuasi y Chuquibamba, el incremento tarifario sería de 729%, al pasar de 13.7 soles a 113.7 soles; en Casma Huarmey, ámbito de la EPS Sedachimbote, 437%; en Huancané Puno a cargo de EPS Nor Puno, la tarifa se incrementaría en 435%; así como se observan para otras ciudades los impactos que se podrían generar, son considerables, que perjudicaría especialmente a las familias pobres del país, conforme se puede apreciar en el siguiente Cuadro 1.

Cuadro 1: Las principales EPS con incrementos por rebalanceo tarifario (D. Leg. 1620)

Empresa	Localidad	Actual monto facturado (S/)	Nuevo monto facturado (S/)	Impacto (S/)	Impacto (%)
Sedapar	Cotahuasi y Chuquibamba	13.7	113.7	99.9	729%
Sedachimbote	Casma Huarmey	18.1	97.5	79.3	437%
EPS Nor Puno	Huancané	11.2	59.9	48.7	435%
EPS Tacna	Locumba	25.6	99.5	73.8	288%
EPS Grau Dom 1	Lancones	31.1	113.7	82.6	266%
Sedapar	Arequipa Metropolitana	34.2	113.7	79.5	233%
Sedalib	Trujillo No Metropolitano	58.7	128.1	69.4	118%
EPS Sedajuliaca	Juliaca	18.8	37.6	18.7	99%
Sedapal	Lima Metropolitano	65.3	128.6	63.3	97%

Fuente: SUNASS. elaborado por Gestión, 06/06/2024.

En un momento muy difícil en que se encuentra el país, golpeada por la recesión económica y por el incremento del precio de los alimentos que ya vienen causando estragos especialmente en los sectores populares, no se justifica esta medida. El

reajuste de la fórmula tarifaria se realiza cada cinco y no es cierto que las tarifas del agua se encuentran congeladas. Por ejemplo, Sedapal ya viene aplicando en Lima y Callao una nueva fórmula tarifaria para el periodo 2022-2027, desde el 1 de enero de este año con un incremento de 8.41%, en virtud de la Resolución de Consejo Directivo Nº 079-2021-SUNASS-CD. Por consiguiente, además de rebasar los límites de viabilidad técnica, el incremento de tarifa basado en una nueva fórmula, no se justifica.

3. Derogatoria del artículo 110 del Decreto Legislativo 1280

Según el artículo 110 del Decreto Legislativo 1280, modificado por el Decreto Legislativo 1620, los gobiernos locales, en el ámbito de su jurisdicción, están facultados para otorgar al sector privado la explotación de los servicios de saneamiento, mediante cualquiera de las modalidades de Asociación Público Privada la realización de uno o más procesos establecidos en el artículo 2 de la presente Ley (...). A este respecto, la Defensoría del Pueblo, a través de un comunicado divulgado el 22 de marzo de 2024[2], ya había advertido que la aplicación del artículo 110 del Decreto Legislativo 1620, podría repercutir negativamente en el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable y, así como, afectar la sostenibilidad del abastecimiento y la gestión de la misma, colisionando con el articulo 7-A de la Constitución Política del Perú.

Cabe precisar, la facultad que se concede a los gobiernos locales para otorgar al sector privado la explotación de los servicios de saneamiento, fue incluido originalmente desde la vigencia del Decreto Legislativo 1280, es decir con anterioridad al Decreto Legislativo 1620, por consiguiente, solamente planteando la derogatoria de ésta última normal va a continuar surtiendo efectos legales, en ese sentido se propone derogar el artículo 110 de Decreto Legislativo 1280, a fin de armonizar la propuesta con los objetivos de la presente Ley.

4. Modificación del artículo 15 del Decreto Legislativo 1280

El Decreto Legislativo 1280, incluye en la definición de los prestadores de servicio de agua potable y saneamiento a las empresas del sector privado, por consiguiente, toda referencia a entidades prestadoras en dicha norma, también incluye a las empresas privadas. Lo cual se correlaciona con lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13

[2] Defensoría del Pueblo, Comunicado 22 de marzo de 2024.

de la mencionada norma, que faculta a las municipalidades provinciales a otorgar la explotación de servicios de agua potable y saneamiento, a través de contratos de concesión, a las empresas prestadoras de servicios, entre ellas a las empresas privadas. Es decir, la privatización del agua está debidamente regulado por la norma materia del presente tratamiento. Lo cual amerita plantear la modificatoria del Decreto Legislativo 1280.

Cuadro 1: Comparativo de la propuesta modificatoria del artículo 15 del Decreto Legislativo 1280

Decreto Legislativo 1280	Propuesta Modificatoria
Artículo 15.- Prestadores de servicios de saneamiento 15.1. Son prestadores de los servicios de saneamiento: a. Empresas prestadoras de servicios de saneamiento, que pueden ser públicas de accionariado estatal, públicas de accionariado municipal, ~~privadas o mixtas~~; b. Unidades de Gestión Municipal; c. Operadores Especializados; y, d. Organizaciones Comunales. 15.2. El Reglamento define el contenido, alcances, características y condiciones de los prestadores de servicios de saneamiento.	**Artículo 15.- Prestadores de servicios de saneamiento** **15.1.** Son prestadores de los servicios de saneamiento: a. Empresas prestadoras de servicios de saneamiento, que pueden ser públicas de accionariado estatal y públicas de accionariado municipal. b. Unidades de Gestión Municipal; c. Operadores Especializados; y, d. Organizaciones Comunales. **15.2.** El Reglamento define el contenido, alcances, características y condiciones de los prestadores de servicios de saneamiento.

5. Situación del servicio de agua y saneamiento

En el Perú, siete de cada cien personas del ámbito urbano no cuentan con el servicio de agua potable mediante red pública, mientras que, en el ámbito rural, la cifra se eleva a veintidós de cada cien personas, lo que evidencia que, a nivel nacional, por lo menos unos 3.3 millones de peruanos no cuentan con agua potable mediante red pública, que representa el 10.1% de la población total nacional. Respecto al servicio de alcantarillado y otras formas de disposición de excretas, en el ámbito urbano, 3.5 millones de personas no cuentan con el mencionado servicio, mientras que en el ámbito rural la cifra asciende a 4.0 millones de personas, en ese sentido, y a pesar de los esfuerzos para cerrar dicha brecha, unos 7.5 millones de personas no cuentan con

este servicio, que representa el 22% de población nacional (Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – ENAPRES – 2022).

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, no irrogará gasto alguno al erario nacional, ni tampoco implicará para el Estado costos adicionales o extraordinarios para su implementación, dado que tiene por objeto desarrollar la interpretación del artículo 7-A de la Constitución Política del Perú y, a la vez, proponer la derogatoria del Decreto Legislativo 1620, que modifica el Decreto Legislativo 1280, debido a que el Poder Ejecutivo se excedió en los límites de la facultad legislativa concedido por el Congreso de la República, al imponer el incremento tarifario sin justificación alguna y, así como, continuar con la profundización de los mecanismos que incentivan la privatización del agua. Además, la presente iniciativa propone la derogatoria del artículo 110 del Decreto Legislativo 1280, en correlación con las propuestas contenidas en la presente iniciativa.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma del ordenamiento nacional, contrariamente las propuestas que se plantean armonizan con el articulo 7-A de la Constitución Política del Perú, al acentuar su interpretación para fortalecer su aplicación y su vigencia en salvaguarde del derecho al acceso de agua de la comunidad usuaria del Perú.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa es concordante con el Acuerdo Nacional, en las siguientes políticas de Estado:

III. Competitividad del País

19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

33. Política de Estado sobre los recursos hídricos

"Cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana el acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones. 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. Ninguna persona o entidad pública ni privada puede atribuirse la propiedad del agua; el Estado establece los derechos y condiciones de su uso y promueve la inversión pública y privada para su gestión eficiente."