Proyecto de Ley N°...8042/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

SIGRID BAZAN NARRO

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heróicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
04 JUN. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:03 pm

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1620

El Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos por el Perú, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **Sigrid Bazán Narro**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1620, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1280, LA LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Artículo único.- Derogación

Se deroga el Decreto Legislativo N° 1620, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Restitución

Se restituye la vigencia de las disposiciones derogadas por el Decreto Legislativo N° 1620, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento.

Lima, junio de 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2024 15:34:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN NARRO Sigrid Tesoro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2024 15:35:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2024 16:26:41-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2024 10:00:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 04/06/2024 12:52:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 04/06/2024 09:48:08-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/06/2024 14:31:54-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** 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° 8042/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA, y**
2. **VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. El agua como derecho fundamental y humano

El agua es un recurso que está constituído como un derecho fundamental en el Perú. La Constitución Política del Perú, en el artículo 7-A lo reconoce en estos términos: "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".

Este reconocimiento, en realidad, es una demanda que ya el Tribunal Constitucional lo invocó desde el 2007. Es el caso del Exp. 06534-2006-AA[1], en el cual, en el fundamento 17, mencionó que existe un derecho, no enumerado positivamente, de acceder al agua potable, a saber:

> *"... la utilización de la fórmula de individualización permitiría legitimar la existencia de un derecho al agua potable en calidad de atributo fundamental no enumerado. Su reconocimiento se encontraría ligado directamente a valores tan importantes como la dignidad del ser humano y el Estado social y democrático de derecho".*

Por otra parte, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que *"[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica* ***y los servicios sociales necesarios****"* (resaltado nuestro). De acuerdo con la Defensoría del Pueblo[2], el acceso a los servicios sociales básicos alude a aquellos necesarios para el desarrollo de la vida, dentro de los cuales está la provisión de agua potable y saneamiento.

2. La provisión de agua potable como una responsabilidad del Estado

El derecho al agua potable es reconocido en nuestra Constitución como un derecho social. Y esto tiene como principal consecuencia imponer al Estado la obligación de garantizar, con los recursos de que disponga. Y esto implica que la distribución de estos recursos tienen un enfoque primordial con quienes más lo necesitan, así lo ha determinado el Tribunal Constitucional:

> *"... facultades tuitivas dirigidas a favorecer a aquellos grupos humanos con características accidentales diferenciadas con relación a otros por factores culturales, o que se encuentran en situación de desventaja por razones económico-sociales, es*

---

[1] Entre otros casos más, como STC 0333-2012-AA, 01251-2013-AA, entre otros.
[2] DEFENSORÍA DEL PUEBLO. "Opinión de la adjuntía de asuntos constitucionales sobre el derecho constitucional de acceso al agua potable", página 2.
https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-acceso-al-agua-potable---AC.pdf

decir, con una 7 posición o ubicación depreciada en sus estándares de vida, no acordes con la dignidad humana"[3].

De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia internacional en materia de derechos sociales, los derechos prestacionales - como las pensiones, educación, salud y, ahora, el agua- no pueden ser limitados, es decir, no puede retroceder en su garantía (principio de no regresividad). Al respecto, el "Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes"[4].

En concreto, la obligación del Estado en este sentido es garantizar el acceso, y ampliación del acceso, al agua potable. El Tribunal Constitucional[5] ha desarrollado esta obligación en 4 criterios:

1. Debe existir agua, servicios e instalaciones en forma físicamente cercana al lugar donde las personas residen, trabajan, estudian, etc.
2. El agua, los servicios y las instalaciones deben ser plenamente accesibles en términos económicos, es decir, en cuanto a costos deben encontrarse al alcance de cualquier persona, salvo en los casos en que por la naturaleza mejorada o especializada del servicio ofrecido, se haya requerido de una mayor revisión en su habilitación.
3. No debe permitirse ningún tipo de discriminación o distinción cuando se trata de condiciones iguales en el suministro. Desde el Estado debe tutelarse preferentemente a los sectores más vulnerables de la población.
4. Debe promoverse una política de información permanente sobre la utilización del agua así como sobre la necesidad de protegerla en cuanto recurso natural.

Sobre este entendido debemos evaluar cualquier norma que pretenda regular la producción y distribución del agua potable.

3. Experiencia internacional relevante

En Francia, la gestión del agua potable es pública. Eau de Paris (Agua de París) es la empresa pública responsable del suministro público del agua y de la recogida de aguas residuales de la ciudad de París.

"Eau de Paris" se creó en 2008 tras una iniciativa electoral del entonces alcalde Bertrand Delanoë (PS). El agua de la ciudad estaba entonces gestionada en gran medida por dos empresas privadas (Veolia y Suez), que el gobierno municipal compró iniciándose así la remunicipalización del agua, judicialización del proceso, modernización y mejora del servicio a menor costo por la reinversión social de las "utilidades".

---

[3] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente N° 02016-2004/AA/TC, del 05 de octubre de 2004, fundamento 9.
[4] ROSSI, Julieta y ABRAMOVICH, Víctor. "La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos". En: Revista de Estudios Socio-Jurídicos. Bogotá: Universidad del Rosario, Vol. 9, 2007, p. 42.
[5] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente N° 06534-2006-PA/TC, del 15 de noviembre de 2007, fundamento 22.

La empresa pública distribuye 563.000 m³ de agua potable al día. En 2010, la empresa comenzó a instalar bebederos que dispensan agua con gas en la ciudad. Tienen distribuidas 1200 fuentes de agua en toda Paris con dos objetivos principales, (i) prever escenarios de ebullición climática, (ii) abastecer de agua de calidad y en cantidad a sus pobladores y a los 49 millones de turistas que reciben al año, pero sobre todo (iii) reducir al mínimo posible el uso de botellas de plástico por la gran contaminación y costos que provocan.

Pero esta realidad no fue siempre así. En 1985, Jacques Chirac (PR), entonces alcalde de Paris decidió inconsultamente transferir el servicio municipal de agua a manos de tres entidades privadas con contrato directo y sin procedimiento de contratación pública. La propiedad del agua no fue transferida formalmente y se mantuvo como un bien público común . Eau et Force y Compagnie des Eaux de Paris tenían una concesión de 25 años para la distribución y los servicios al cliente relacionados respectivamente con las orillas derecha e izquierda del río Sena . En 1987, la producción y el transporte de agua fueron delegados por un período de 25 años a la SAGEP, una sociedad mixta propiedad de Ville de Paris (70%) y Suez & Veolia (28%). En 2007 fue procesado por el affaire Clearstream y su periodo como alcalde.

4. El problema con el Decreto Legislativo 1620 y por qué debe ser derogado

El 23 de septiembre de 2023 se publicó la Ley 31880, que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres — Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia.

Con esta ley se establece la facultad del Poder Ejecutivo para modificar el Decreto Legislativo 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento con el objetivo de fortalecer el marco normativo para la prestación del servicio de saneamiento a nivel nacional.

Con base en ello, el 21 de diciembre de 2023, se publicó el Decreto Legislativo 1620, que modifica el Decreto Legislativo 1280. Al respecto, presentamos un cuadro que detalla alguno de los riesgos y problemas que dispone la norma analizada y plantea observaciones que sustentan la necesidad de que sea derogada.

D Leg. 1620	Aspecto crítico
Artículo 6.- Funciones del Ente rector Son funciones del **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en su calidad de** Ente rector **en materia de agua potable y saneamiento**: (...) **3.** Promover las Asociaciones Público-Privadas (APP), **las Obras por Impuestos (Oxl), así como otros mecanismos de participación público y privada en los servicios de agua potable y saneamiento.**	Retira las restricciones de solo aplicar a las Asociaciones Público Privadas (APP) para tratamiento de aguas residuales, para que estas puedan ahora intervenir en la provisión de agua potable e incluye la modalidad de financiamiento de obras por impuestos.

(...) **15. Elaborar y aprobar la política remunerativa de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento de accionariado municipal.**	
Artículo 13.- Prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano **13.1.** Las municipalidades provinciales, como responsables de la prestación de los servicios de **agua potable y** saneamiento en el ámbito urbano, otorgan la explotación **de** los servicios de **agua potable y** saneamiento a las empresas prestadoras de servicios de **agua potable y** saneamiento, en adelante empresas prestadoras, para lo cual se suscriben los contratos de explotación o concesión, según sea el caso, conforme a lo establecido en la presente Ley, su Reglamento y normas sectoriales. Los contratos suscritos sin observar las formalidades establecidas en el marco legal vigente a la fecha de su suscripción, son nulos de pleno derecho. Excepcionalmente, en los casos de delegación expresa de las municipalidades provinciales, corresponde al Ente rector otorgar la explotación de la prestación de los servicios de **agua potable y** saneamiento.	Permite la concesión de recursos hídricos a empresas privadas y otorga a estas una considerable autonomía administrativa y financiera. En particular, el Artículo 13.1 del decreto permite que las municipalidades provinciales otorguen la explotación de las fuentes, servicios de agua potable y saneamiento a empresas prestadoras mediante contratos de explotación o concesión. Esto abre la puerta a la privatización de estos servicios esenciales, lo que puede llevar a la priorización de intereses económicos privados sobre el bienestar público.
Artículo 18.- Prohibición y efectos de la desintegración o escisión **18.1.** Está prohibida la desintegración o escisión de los prestadores de los servicios de **agua potable y** saneamiento. Todo acuerdo o acto orientado a la desintegración o escisión es nulo de pleno derecho. (...)	Esta prohibición limita la flexibilidad y la capacidad de ajuste a necesidades locales específicas, lo que podria resultar en una gestión rígida y posibles conflictos entre prestadores y comunidades locales.
32.1. Es atribución del Ente rector imponer con carácter forzoso las servidumbres que señala la presente Ley, así como modificar las mismas. **Las servidumbres mencionadas en el párrafo anterior del presente numeral se constituyen con carácter perpetuo, salvo que por las características del proyecto se requiera un plazo determinado**. La imposición o modificación de las	Establece que las servidumbres legales pueden ser impuestas con carácter perpetuo, lo que implica que una vez otorgada, la concesión podría durar indefinidamente, limitando la capacidad del estado para recuperar el control sobre estos servicios. La perpetuidad de las concesiones puede consolidar el poder de entidades privadas, creando monopolios difíciles de regular o revertir.

servidumbres forzosas se efectúa mediante Resolución Ministerial, la cual señala el periodo de su vigencia, además de las medidas a adoptarse para evitar los peligros e inconvenientes de las instalaciones que ésta comprenda.	
Artículo 48.- Régimen legal especial **48.1.** Las empresas prestadoras **de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal** se constituyen como sociedades anónimas. **48.2.** Las empresas prestadoras **de servicios de agua potable y saneamiento públicas de** accionariado municipal se rigen por el régimen legal especial establecido por la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales; **por las normas que regulan los Sistemas Administrativos del Estado, en cuanto sean aplicables,** y supletoriamente por **las normas que rigen la actividad empresarial privada, principalmente** por la Ley General de Sociedades **y el Código Civil.**	Impulsan la creación de empresas mixtas mediante este régimen legal especial, donde se orienta a la capitalización de las transferencias del OTASS/MVCS, a fin de constituirse en accionista e incorporar a las EPS dentro del ámbito de FONAFE, la misma que es una entidad restrictiva y que no favorece al desarrollo de una gestión eficiente, basta ver la actual situación crítica de Sedapal donde muchos privatizadores están al asecho, motivo por el cual el sindicato de SEDAPAL viene solicitando el forma reiterada el retiro del ámbito de FONAFE.
105.3. La subrogación de deudas y las transferencias físicas o financieras que efectúe el MVCS a favor de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal, adoptan la modalidad de aporte de capital, de manera proporcional al valor de cada acción del respectivo capital social, según las condiciones y procedimientos que establezca el Reglamento de la presente Ley	

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa tiene por efecto derogar el Decreto Legislativo 1620, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento.

Esto se realiza con la finalidad de que el ordenamiento jurídico sobre la materia no implique la entrada total de la dinámica de mercado en la provisión y distribución del agua potable en el país. Tal como se advirtió en el acápite anterior, un derecho humano y constitucional tan importante como el agua, no puede ser tratado como una bien de mercado, sino como un

bien social que tiene medular impacto en la vida, salud y sostenibilidad económica de los ciudadanos del país.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera costos económicos al erario nacional por cuanto no tiene efectos en el presupuesto de las entidades públicas más que el ya asignado.

Asimismo, no genera impacto negativo a las instituciones comprendidas en la gestión del agua potable y el saneamiento, es decir, las empresas prestadoras de dichos servicios, ya que subsistirá el marco legal previsto en el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se vincula con la Política de Estado N° 33[6] del Acuerdo Nacional relativa a la Política de Estado sobre los recursos hídricos, que se detalla a continuación:

> "Nos comprometemos a 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. De igual manera, velaremos por la articulación de las políticas en materia de agua con las políticas territoriales, de conservación y de aprovechamiento eficiente de los recursos naturales a escala nacional, regional, local y de cuencas. Asimismo, promoveremos la construcción de una cultura del agua basada en los principios y objetivos aquí contenidos, que eleve la conciencia ciudadana en torno a la problemática del cambio climático y haga más eficaz y eficiente la gestión del Estado. Contribuiremos también a establecer sistemas de gobernabilidad del agua que permitan la participación informada, efectiva y articulada de los actores que intervienen sobre los recursos hídricos".

Asimismo, de acuerdo al artículo 1 de la Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, guarda relación al tema 112 "Gestión del agua y proyectos vinculados a los recursos hídricos" de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023-2024, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR.

---

6 https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/33-politica-de-estado-sobre-los-recursos-hidricos/