La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del grupo parlamentario "Bloque Magisterial de Concertación Nacional", ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
16 JUL 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:26 pm

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 56° Y 58° DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DEL SERVICIO UNIVERSAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 56° y 58° del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente Ley es establecer con carácter imperativo y específico los requisitos e impedimentos para poder ser designado Director o Gerente General de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento de accionariado municipal.

Artículo 3.- Propuesta legal

Se modifican los artículos 56° y 58° del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, los cuales quedan redactados de la siguiente forma:

Se incorpora el numeral 4 y 5 al artículo 56°:

"Artículo 56°.- Atribuciones, obligaciones, prohibiciones, requisito e impedimentos del Directorio.

(...)

56.4. Requisitos para ser director:

Para ser elegido o designado director, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

1.- Contar con título profesional universitario en cualquiera de las carreras de: ingeniería, economía, derecho, contabilidad o administración.

2.- Contar con estudios de posgrado y/o estudios de especialización concluidos vinculados a cualquiera de las siguientes materias: regulación de servicios públicos, gestión pública, administración pública o de empresas, economía o finanzas.

3.- Este requisito puede sustituirse con la acreditación de experiencia profesional, por un plazo no menor de diez (10) años en alguna de las profesiones señaladas en el inciso 1 del presente artículo. El cómputo de dicha experiencia se considera desde la fecha de emisión del diploma de grado académico de bachiller.

4.- Acreditar experiencia profesional vinculante al sector saneamiento no menor de cinco (5) años en cargos de nivel directivo y/o de nivel gerencial en entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.

5.- No estar incurso en ninguno de los impedimentos señalados en el artículo 56.5 de la presente Ley.

56.5.- Impedimentos para ser Director:

Además, de los impedimentos establecidos en la Ley No. 26887, Ley General de Sociedades, están impedidos de ser directores de una empresa prestadora pública de accionariado municipal:

1.- Los alcaldes, regidores, los representantes de las municipalidades en la Junta General de Accionistas, sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

2.- Los gobernadores regionales, consejeros regionales, sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

3.- Las personas que desarrollen actividades comerciales con la empresa prestadora municipal, que tengan la condición de accionista, participacionista o que asuman cargos directivos y/o

gerenciales, dentro del último año anterior a la fecha del inicio del procedimiento de elección y/o designación.

4.- Las personas que hayan sido sancionadas con destitución, inhabilitación o despedidas por falta administrativa y/o disciplinaria de empresas, entidades u organismos del Estado.

5.- Las personas que hayan sido removidas por orden de la Sunass, la misma que tengan la calidad de cosa decidida en sede administrativa. Este impedimento tiene un plazo de cinco (05) años, contados desde la fecha de notificación de la orden de remoción.

6.- Las personas condenadas por delito doloso.

7.- Las personas que sean parte en procesos judiciales y/o procedimientos arbitrales, en trámite, en los siguientes casos: i) iniciados contra la empresa prestadora municipal; o ii) iniciados por la empresa prestadora o el Ministerio Público.

8.- Las personas que ejerzan la administración de una entidad en cuya junta directiva participe un representante legal de la empresa prestadora municipal.

9.- Las personas que tengan vínculo de parentesco hasta el tercer grado de afinidad y cuarto grado de consanguinidad con la plana gerencial de la empresa prestadora municipal.

10.- Las personas que hayan ejercido el cargo de director por dos (2) o más periodos consecutivos inmediatamente anteriores a la fecha del inicio del procedimiento de elección o designación en la misma empresa prestadora municipal, independientemente de la entidad o institución que lo haya propuesto.

11.- Las personas inscritas en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), que no cancelen el registro o no autoricen los descuentos respectivos que les permita satisfacer sus obligaciones y/o cancelación de la deuda."

Se modifican los numerales 2 y 5 del artículo 58°:

"Artículo 58°.- De las Gerencias de las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal

(...)

58.2. El Gerente General debe cumplir con los requisitos y sujetarse a los impedimentos para ser Director, establecidos en la presente Ley.

(...)

58.5. Los gerentes y sub gerentes de línea, de apoyo y asesoramiento, que tienen la calidad de personal de confianza, y las encargaturas, deben sujetarse a los impedimentos para ser Director, establecidos en la presente Ley. El Ente rector mediante normativa sectorial aprueba las reglas para el procedimiento de su selección y designación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

ÚNICA.- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, julio del 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEA CHOQUECHAMBI Oscar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/07/2024 11:53:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/07/2024 09:36:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/07/2024 09:55:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/07/2024 10:37:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/07/2024 10:38:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/07/2024 15:34:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/07/2024 15:56:25-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **17** de **JULIO** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 8399/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La capacidad de la Administración Pública para restringir derechos fundamentales debe seguir ciertos parámetros. Primero, una limitación a un derecho fundamental **debe estar claramente establecida por la ley, garantizando que no se actúe de manera arbitraria**. Esto se basa en una lógica fundamental: una norma previa debe definir las facultades de la Administración para limitar un derecho fundamental, y **esta norma debe ser una ley, sin la cual la capacidad de limitación no existe**. Toda restricción a derechos fundamentales debe ser autorizada por los titulares de esos derechos, como parte del contrato social. Esto está consignado tanto en la Constitución como en la Convención Americana. Así, del mismo modo que el pueblo, mediante el contrato social, reconoce la potestad del Estado para limitar derechos fundamentales, el Estado debe obtener autorización del pueblo para ejercer esa potestad. Aunque no es posible que el Estado obtenga esta autorización de manera directa, la obtiene a través de los representantes del pueblo en el Parlamento. El **principio de Reserva de Ley** no solo se alinea con la preferencia por los derechos fundamentales, sino también con la concepción de democracia establecida en la Constitución Política del Perú.[1]

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El ordenamiento jurídico es un sistema de normas, relacionadas entre sí de un modo armónico y respondiendo a una determinada lógica interna. El ordenamiento jurídico de un país independiente, está conformado por su Constitución, los tratados que suscribe, las leyes, los reglamentos y demás

[1] Christian Guzmán Napurí. *LIMITACIONES DE DERECHOS FUNDAMENTALES POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. Obtenido en https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/limitaciones-de-derechos-fundamentales-por-la-administracion-publica#Pie-de-pagina; se precisa que el citado autor también toma como referencia a los siguientes autores: i) GUZMAN NAPURI, Christian - La Constitución Política: Un análisis funcional. Lima: Gaceta Jurídica, 2015, p. 145 y ss; ii) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón – Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Civitas, 2000, Tomo II, p. 112; iii) NOGUEIRA ALCALA, Humberto – "Elementos de dogmática de los derechos fundamentales: delimitación, regulación, limitaciones, configuración y garantías de los derechos fundamentales". En: Gaceta Constitucional, Tomo 3. Lima: Gaceta Jurídica, 2008, p. 444-445.

normas.[2] Es preciso señalar que la normativa internacional, constitucional y legal, exige una reserva de ley para limitar derechos, es decir, solo por ley se pueden establecer restricciones a los derechos fundamentales, siendo uno de ellos, el derecho fundamental al trabajo y a la libertad positiva y negativa de trabajar. Así tenemos que:

- El artículo 30° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) determina: *"Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."*.

- El numeral 9 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú establece: *"El principio de inaplicabilidad por analogía de la ley penal y de las normas que restrinjan derechos."*.

- El artículo IV del Título Preliminar del Código Civil señala que *"La ley que establece excepciones o restringe derechos no se aplica por analogía."*.

Por tanto, que los derechos puedan ser limitados en consideración al *"interés general"*, no significa en ningún caso que este interés sea superior a los derechos humanos o a la dignidad de la persona, sino sólo implica que los derechos sólo podrán limitarse o restringirse "excepcionalmente", en atención a dicho interés general. Además, estas restricciones deberán ser establecidas en términos de generalidad normativa, de modo tal que no signifiquen sacrificios o cargas particulares, **atentando contra la igualdad ante la ley y de la proscripción de toda forma de arbitrariedad**. La necesidad de justificar las limitaciones a los derechos emana como consecuencia de la circunstancia que

[2] Juan Carlos Torres Rosello. *LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SUS LÍMITES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO*. P. 2. Obtenido en https://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/5694_3._limites_a_los_derechos_fundamentales__juan_carlos_torres.pdf

ellas son por naturaleza excepcionales, y para que sean válidas deberán estar amparadas en criterios de razonabilidad.[3]

III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En el Estado Constitucional Democrático los derechos constitucionales operan como derechos de defensa frente al Estado, salvaguardando la libertad individual, y al mismo tiempo, se hacen objetivos operando como elementos del ordenamiento jurídico. Los derechos fundamentales como atributos de la persona asegurados por el orden constitucional, son exigibles por ella respecto de todos los órganos y autoridades estatales y todos los particulares. Los derechos fundamentales como atributos de la persona asegurados por el orden constitucional, son exigibles por ella respecto de todos los órganos y autoridades estatales y todos los particulares.[4] Por ejemplo, sobre el derecho al trabajo y la libertad de trabajar, el Tribunal Constitucional[5]:

- En el expediente **661-2004-AA/TC (f. 5)** fijó lo siguiente: El derecho a la libertad de trabajo comprende de manera enunciativa: el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas, la libre elección del trabajo, la libertad para aceptar o no un trabajo y la libertad para cambiar de empleo.

- En el expediente **008-2003-AI/TC (f. 26)** fijó lo siguiente: Establecida en el inciso 15) del artículo 2° de la Constitución, se formula como el atributo para elegir a voluntad la actividad ocupacional o profesional que cada persona desee o prefiera desempeñar, disfrutando de su rendimiento económico y satisfacción espiritual; así como de cambiarla o

[3] Hugo Tórtora Aravena. *LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.* Estudios Constitucionales, Año 8, N° 2, 2010, pp. 167 - 200. Obtenido en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002010000200007

[4] Humberto Nogueira Alcalá. *ASPECTOS DE UNA TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: LA DELIMITACIÓN, REGULACIÓN, GARANTÍAS Y LIMITACIONES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.* Revista Ius et Praxis, 11 (2): 15 - 64, 2005. Obtenido en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122005000200002

[5] Jelio Paredes Infanzón. *TRABAJO, LIBERTAD DE TRABAJO Y DERECHO AL TRABAJO.* 2019. Obtenido en https://lpderecho.pe/trabajo-libertad-trabajo-derecho-trabajo/

de cesar de ella. Para tal efecto, dicha facultad autodeterminativa deberá ser ejercida con sujeción a la ley. Por ello es que existen limitaciones vinculadas con el orden público, la seguridad nacional, la salud y el interés público. La Constitución asegura el derecho de optar, a condición de que sea lícita, por alguna actividad de carácter intelectual y/o física, con el objeto directo o indirecto de obtener un provecho material o espiritual; tal atributo se extiende a la potestad de posteriormente cambiar o cesar en dicha labor.

En base a los expresado, en los actos sean del Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial o cualquier otra acción atribuida al Estado, **éste cumplirá con el principio de razonabilidad en la medida que no exceda los límites impuestos** por la Constitución Política en el ámbito nacional o por los Instrumentos Internaciones de Protección de Derechos Humanos de que sea parte, ello en orden al "principio de proporcionalidad" a la hora de restringir derechos fundamentales y/o derechos humanos.[6]

Es crucial entender que las limitaciones a los derechos fundamentales no son decisiones que deben tomarse a la ligera o sin el debido proceso legislativo. El principio de jerarquía normativa, consagrado en nuestra Constitución, es un pilar fundamental que garantiza que todas las normas jurídicas se alineen de manera coherente y subordinada a la Constitución. Este principio asegura que las leyes, decretos y reglamentos no contradigan ni sobrepasen los límites establecidos por nuestra Carta Magna.

El Decreto Legislativo N° 1280, al permitir que los impedimentos para laborar sean establecidos por reglamento, constituye una vulneración directa de este principio. Los reglamentos, por su naturaleza, son normas de menor rango que deben desarrollar y ejecutar las leyes, no sustituirlas ni contradecirlas. Permitir que un reglamento imponga restricciones a derechos fundamentales es otorgar

[6] Eduardo J. R. Llugdar. *LÍMITES DEL PODER DEL ESTADO PARA RESTRINGIR DERECHOS EN ESTADOS DE EXCEPCIÓN. LOS LÍMITES DE LOS LÍMITES A PROPÓSITO DE LA PANDEMIA DE COVID-19.* P. 108. Obtenido en https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/27405/Limites%20del%20poder%20del%20estado%20para%20restringir%20Derechos%20en%20estados%20de%20excepci%C3%B3n.pdf?sequence=1

un poder excesivo a las autoridades administrativas, lo que puede llevar a abusos y decisiones arbitrarias.

La arbitrariedad administrativa es un riesgo latente cuando no se respeta la jerarquía normativa. Las autoridades pueden cambiar los reglamentos según sus intereses o necesidades políticas, sin un proceso transparente y deliberativo como el que implica la aprobación de una ley por el Congreso. Esto genera una gran inestabilidad e incertidumbre para los ciudadanos, quienes ven cómo sus derechos pueden ser alterados sin el debido respaldo legislativo.

Por otro lado, la reserva de ley para las normas que restrinjan derechos fundamentales es un principio que refuerza la protección de los ciudadanos frente a posibles abusos del poder. Al establecer que solo una ley puede imponer limitaciones a los derechos, se asegura que estas decisiones pasen por un proceso riguroso, con debate y aprobación por parte de los representantes elegidos democráticamente. Esto no solo otorga legitimidad a las restricciones, sino que también garantiza un mayor control y supervisión sobre las decisiones que afectan los derechos de las personas.

La actual situación con el Decreto Legislativo N° 1280 no solo es un problema técnico-legal, sino que tiene implicaciones prácticas significativas. La falta de claridad y certeza sobre las condiciones de acceso y salida en las entidades puede afectar a miles de trabajadores del sector saneamiento, generando inseguridad laboral y afectando su estabilidad. Es fundamental que se establezcan reglas claras y justas, que sean conocidas y aceptadas por todos, y esto solo se puede lograr a través de una ley formalmente aprobada.

Además, es importante resaltar que la normativa constitucional y la Convención Americana sobre Derechos Humanos enfatizan la necesidad de que cualquier limitación a los derechos fundamentales sea debidamente autorizada por los titulares de esos derechos, es decir, los ciudadanos. Este principio de consentimiento y participación es esencial en una democracia, donde las decisiones que afectan a los individuos deben ser tomadas con su conocimiento y aprobación, a través de sus representantes en el Parlamento.

Por eso, la única forma de realizar limitaciones a derechos, como el establecimiento de impedimentos para laborar en una entidad, debe ser fijada por ley. Esto significa que solo una ley formal puede establecer las condiciones de acceso y salida en las entidades públicas y privadas. Sin embargo, en la actualidad, el Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, establece que los impedimentos son determinados por el reglamento, un instrumento de carácter infralegal. Esta situación evidentemente vulnera el artículo 51° de la Constitución, que establece el principio de jerarquía normativa o supremacía constitucional. **Dado que nuestra Carta Magna establece una reserva de ley para las normas que restrinjan derechos, es imperativo aprobar la presente iniciativa legislativa para rectificar esta anomalía y que los impedimentos se encuentres establecidos en la misma norma con rango legal**. Solo de esta manera podremos combatir la arbitrariedad de los gobiernos de turno, quienes pueden modificar los reglamentos a su libre albedrío, generando inestabilidad.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa modifica los artículos 56° y 58° del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Aprobar la presente iniciativa legislativa es un paso crucial para alinear nuestra normativa con los principios constitucionales y proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de los ciudadanos que laboran en el sector saneamiento. Solo a través de una ley, debidamente debatida y aprobada por el Congreso, se pueden establecer de manera legítima y segura las condiciones de acceso y salida en las entidades. Esto no solo fortalecerá el estado de derecho y la jerarquía normativa, sino que también promoverá la estabilidad y la confianza en el sistema legal y administrativo del país. Combatir la arbitrariedad y garantizar la seguridad jurídica debe ser una prioridad, y esta iniciativa legislativa es un paso importante en esa dirección.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la política de Estado 28 *"PLENA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ACCESO A LA JUSTICIA E INDEPENDENCIA JUDICIAL"* y con el punto de la Agenda Legislativa 107 *"VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN E INTERCULTURALIDAD"*.