

Belén, 05 FEB. 2026

Oficio N° 096 -2026- GRL - GR

Señor:
Adm. ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Edificio "Victor Raúl Haya de la Torre
Psje Simón Rodríguez s/n-Cercado de Lima

Asunto: **REMITO INFORMACIÓN SOLICITADA.**

Ref. : a) Oficio N°1618-2025-2026/CDRGLMGE-CR de fecha 20/01/2026
b) Informe Legal N° 096-2026-GRL-GGR-GRAJ de fecha 03/02/2026

Es grato dirigirme a usted, con la finalidad de saludarle cordialmente y a la vez, informarle que a través del documento de la referencia a) se ha requerido opinión legal sobre el Proyecto de Ley N°13573/2025-CR. "Proyecto de Ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana".

Siendo ello así, a través del documento de la referencia b) suscrito por el Gerente Regional de Asesoría Jurídica, establece como opinión favorable el proyecto de Ley antes mencionado. Por lo tanto, cumple con remitir ante su despacho los documentos de la referencia y anexos para conocimiento y fines.

Sin otro particular, me suscribo de Ud. No sin antes expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente.



Firmado digitalmente por CHAVEZ
SILVANO Jorge Rene FAU
20493196902 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05.02.2026 17:37:47 -05:00

Copia
Archivo
Registro N°02502

Av. Abelardo Quiñone Km.1,5-Belén-Maynas-Loreto-Perú-Teléfono N°267001/266969 Anexo N°210
Oficina de Coordinación y Enlace - Lima: Avenida José Pardo N° 257 Departamento 201- Edificio "Alexander"/Miraflores
Teléfono N°01-4473434

"El Perú a toda máquina"

GERENCIA REGIONAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Belén, 02 FEB 2026

INFORME LEGAL N° 096 -2026-GRL-GGR-GRAJ

Señor:
MC. JORGE RENE CHAVEZ SILVANO
Gobernador Regional
Gobierno Regional de Loreto.



Presente. -

Asunto : Opinión Legal sobre el Proyecto de Ley N°
13573/2025-CR "Proyecto de Ley que establece
disposiciones especiales para garantizar el
acceso a los servicios de saneamiento en zonas
periurbanas inundables de la Amazonía Peruana"

Ref. : a) Oficio N° 001618-2025-2026-CDRGLMGE-CR

Mediante el presente me dirijo a Ud., con la finalidad
de emitir opinión legal, en relación al documento del asunto, en los términos siguientes:

I. ANTECEDENTES:

1.1. Que, mediante Oficio N.° 1618-2025-2026-CDRGL-MGE-CR, de fecha 20 de enero de 2026, emitido por Anita Zedith Zegarra Saboya, en su calidad de Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, se solicita al Gobernador Regional de Loreto, M.C. Jorge René Chávez Silvano, opinión técnico-legal respecto del "Proyecto de Ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a los servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana.

II. ANALISIS:

2.1. Que, el Grupo Parlamentario "Perú Libre", a iniciativa de la Congresista de la República María Antonieta Agüero Gutiérrez, 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, propone el Proyecto de Ley N° 13573/2025-CR "Proyecto de Ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a los servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana".



Página 1 | 5



GERENCIA REGIONAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Belén, 02 FEB 2026

INFORME LEGAL N° 096 -2026-GRL-GGR-GRAJ

- 2.2. Que, El Proyecto de Ley N° 13573/2025-CR, tiene por objeto establecer disposiciones especiales para garantizar el acceso universal, continuo y de calidad a los servicios de saneamiento en las zonas periurbanas de la Amazonia peruana, en el marco del derecho fundamental al agua reconocido en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú.
- 2.3. Que, de acuerdo a los fundamentos de la propuesta, en el diagnóstico de la situación actual, que la Amazonia peruana tiene ciclos hidrológicos variaciones del nivel de los ríos que pueden alcanzar hasta diez metros de diferencia entre el estiaje y la máxima creciente, siendo las poblaciones asentadas en las llanuras aluviales de los ríos Amazonas, Marañón, Ucayali, Napo, Nanay e Itaya tuvieron que desarrollar estrategias de adaptación, que les permiten coexistir con las dinámicas fluviales. También, la situación del acceso a servicios de saneamiento en Loreto, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la región Loreto presenta indicadores más críticos de acceso a servicios de saneamiento a nivel nacional. Además, que el 46% de la población de Loreto carece de acceso a agua potable proveniente de red pública, cifra que contrasta dramáticamente con el promedio nacional de cobertura urbana del 89%.
- 2.4. Que, **El Proyecto de Ley cuenta con viabilidad técnica, jurídica y económico-financiera, así como con una necesidad objetivamente acreditada.** Dicha necesidad se sustenta en la magnitud de la brecha de cobertura de los servicios de saneamiento en las zonas periurbanas inundables de la Amazonía, donde una parte significativa de la población, especialmente en la región Loreto, carece de acceso al servicio de agua potable mediante red pública, lo que evidencia una situación de exclusión estructural.

En el plano técnico, la propuesta se apoya en la existencia de tecnologías de saneamiento adaptadas a condiciones de inundación estacional, cuya eficacia ha sido demostrada mediante experiencias desarrolladas en la Amazonía peruana, brasileña y colombiana, destacando el proyecto *Agua para la Amazonía Peruana* ejecutado por UNICEF y Fundación Aquae, que benefició a aproximadamente 50,000 habitantes mediante sistemas de captación de agua de lluvia, tratamiento compacto y saneamiento elevado.

Desde el punto de vista jurídico, la iniciativa resulta compatible con el ordenamiento constitucional y legal vigente y se enmarca en la obligación constitucional del Estado de garantizar el acceso progresivo y universal al agua potable, conforme al artículo 7-A de la Constitución Política del Perú, así como en los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.



Página 2 | 5

GERENCIA REGIONAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Belén, 02 FEB 2026

INFORME LEGAL N° 006 -2026-GRL-GGR-GRAJ

Finalmente, la viabilidad económico-financiera se encuentra garantizada, toda vez que la implementación de la propuesta no demanda recursos presupuestales adicionales, pudiendo financiarse mediante la reasignación de recursos existentes, fondos sectoriales, inversiones de los gobiernos regionales y locales y cooperación internacional, presentando además una rentabilidad social positiva reflejada en mejoras en la salud pública y en la calidad de vida de la población beneficiaria.

2.5. Para tal efecto, la propuesta normativa desarrolla un marco integral que comprende: (i) un marco conceptual y definiciones, mediante el cual se precisan la finalidad, el ámbito de aplicación y los criterios técnicos y operativos que permiten identificar las zonas susceptibles de acogerse al régimen ZTESA; (ii) un régimen de declaración y sus efectos jurídicos, que regula el procedimiento de declaración de ZTESA mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como los efectos derivados de dicha declaración, entre ellos la habilitación de inversión pública y determinadas facultades municipales; (iii) un marco tecnológico especializado, orientado a la adopción de tecnologías de saneamiento adaptadas a condiciones de inundabilidad; (iv) un régimen especial de inversión pública, que establece excepciones específicas al sistema general de programación y gestión de inversiones; y (v) un régimen de prestación de servicios, que regula los modelos de gestión, el fortalecimiento de capacidades y la aplicación de criterios tarifarios especiales en las ZTESA.

2.6. Que, de la revisión del expediente, se observa que la propuesta normativa analizada no genera costos directos ni inmediatos para el presupuesto nacional, ni constituye una iniciativa de gasto público, en la medida en que se limita a establecer un marco legal y político habilitante para la identificación, evaluación y planificación de intervenciones en materia de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía. En tal sentido, la norma no dispone la apertura de partidas presupuestales, ni autoriza la contratación de personal, la ejecución de obras o la provisión de servicios específicos, quedando cualquier eventual asignación de recursos sujeta a los mecanismos ordinarios de programación multianual y a la disponibilidad fiscal correspondiente.

Desde la perspectiva del interés público, la propuesta presenta beneficios sustanciales en términos sanitarios, sociales y económicos. El fortalecimiento del acceso a servicios de agua potable y saneamiento adecuado contribuye de manera directa a la reducción de enfermedades de transmisión hídrica, particularmente aquellas que afectan de forma desproporcionada a la población infantil en la Amazonía, lo que se traduce en una disminución



Página 3 | 5

GERENCIA REGIONAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Belén, 02 FEB 2026

INFORME LEGAL N° 096 -2026-GRL-GGR-GRAJ

servicios básicos, situación que ha generado brechas persistentes de desigualdad y exclusión estructural.

Asimismo, la propuesta genera beneficios directos para la salud pública, la calidad de vida y el desarrollo social de la población Loretana, al contribuir a la reducción de enfermedades de transmisión hídrica y a la mejora de las condiciones sanitarias, especialmente en los sectores más vulnerables. El uso de tecnologías adaptadas a condiciones de inundación, junto con la viabilidad jurídica y económico-financiera del proyecto, permite una intervención estatal eficiente y sostenible, alineada con el derecho fundamental al agua y con los objetivos de desarrollo social y territorial de la región Loreto.

III.- OPINIÓN

3.1. Por los fundamentos antes expuestos, esta Gerencia Regional de Asesoría Jurídica del Gobierno Regional de Loreto, es de **OPINIÓN**:

Que, corresponde declarar **FAVORABLE** la aprobación del Proyecto de Ley N° 13573/2025-CR "Proyecto de Ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonia Peruana".

Atentamente,



ABOG. EDUARDO J. HUAYNASI CASTRO
CAL N° 2348



GOBIERNO REGIONAL DE LORETO

Abg. Jesús Gómez Chota
Gerente Regional de Asesoría Jurídica

Con la conformidad del funcionario que suscribe.

JGCH/EJHC
C.C.:
Archivo:
H/T N°: 02502
N° de Folios: (34)

Página 5 | 5

34

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

«Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres»

GERENCIA REGIONAL DE ASESORIA JURIDICA

23 ENE. 2026



PROVEIDO N°: ASG. EDUARDO HOYNASI
FECHA: 23 ENE. 2026

INDICACIONES:

- 1) Atención Urgente.
- 2) Atender en el marco de su competencia
- 4) Acompañar Antecedentes.
- 5) Revisión y acciones correspondientes
- 6) Archivar.
- 7) Asistir.
- 8) Conocimiento del Personal GRAJ
- 9) Coordinar y trámite subsiguiente
- 10) Corregir.
- 13) Certificación de Crédito Presupuestario.
- 14) Evaluación y Opinión.
- 16) Ver observaciones
- 17) Implementar Recomendaciones.
- 18) Remitir información solicitada
- 19) Afectación Presup. y Tramite Corresp.
- 20) Por Corresponder.
- 21) Proy. RER e Informe Legal
- 22) Proy. RGGR. e Informe Legal

OBSERVACIONES:



36

"Las indicaciones referidas en este documento deben ejecutarse en el marco de la normatividad vigente."

Lima, 20 de enero de 2026

-CR



cordialmente y, a la vez, solicitar tenga a bien cto de Ley 13573/2025-CR, "Proyecto de ley que garantizar el acceso a servicios de saneamientoazonia Peruana".

l artículo 34° del Reglamento del Congreso de la sión Política del Perú.

da en el portal del Congreso de la República del

portal/#/expediente/2021/13573

presente, hago propicia la oportunidad para personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por: ZEGARRA SABOYA Ana Zadhith FAU 20161740120 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 20/01/2026 09:39:27-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA Presidenta Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

www.congreso.gob.pe mcruz@congreso.gob.pe

Edificio "Víctor Raúl Haya de la Torre" Psje. Simón Rodríguez s/n - Cercado de Lima Teléfono: (01) 311-7777 Anexos: 7780 - 7781 - 4812

34

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

«Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres»

PROVEIDO N° 02586 - 2026-GRL-GR

Belén: 20 ENE 2026

Señor (a): GNDJ

Lima, 20 de enero de 2026

-CR



ACCIONES:

- 1. Archivar
- 2. Asistir en representación
- 3. Conocimiento y demás fines
- 4. Disponer acción correspondiente
- 5. Implementación de recomendación
- 6. Agenda de Gobernador
- 7. Proyectar respuesta
- 8. Por corresponder
- 9. Evaluación e informe
- 10. Evaluación e Informe Técnico
- 11. Evaluación y opinión legal
- 12. Evaluación y opinión Pptal.
- 13. Revisión y V° B°
- 14. Proyectar documento
- 15. Procesar lo solicitado
- 16. Proyectar RER
- 17. Atención según disponibilidad
- 18. Observaciones

Observaciones: plazo con día
Bgo responsabilidad fiscal



35

cordialmente y, a la vez, solicitar tenga a bien cto de Ley 13573/2025-CR, "Proyecto de ley que garantizar el acceso a servicios de saneamiento mazonia Peruana".

artículo 34° del Reglamento del Congreso de la sión Política del Perú.

da en el portal del Congreso de la República del

portal/#/expediente/2021/13573

presente, hago propicia la oportunidad para personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadh
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/01/2026 09:39:27-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

www.congreso.gob.pe
mcruz@congreso.gob.pe

Edificio "Víctor Raúl Haya de la Torre"
Psje. Simón Rodríguez s/n - Cercado de Lima
Teléfono: (01) 311-7777 Anexos: 7780 - 7781 - 4812

Lima, 20 de enero de 2026

OFICIO N° 1618-2025-2026-CDRGLMGE-CR

Señor
JORGE RENE CHAVEZ SILVANO
Gobernador Regional de Loreto
Presente. -

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, solicitar tenga a bien emitir opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley 13573/2025-CR, "Proyecto de ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonia Peruana".

Este pedido se formula de acuerdo con el artículo 34° del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96° de la Constitución Política del Perú.

La iniciativa legislativa podrá ser consultada en el portal del Congreso de la República del Perú, en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13573>

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi estima personal.



Atentamente,



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/01/2026 09:39:27-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado



MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ
Congresista de la República

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA
ECONOMÍA PERUANA"



**PROYECTO DE LEY QUE
ESTABLECE DISPOSICIONES
ESPECIALES PARA GARANTIZAR
EL ACCESO A SERVICIOS DE
SANEAMIENTO EN ZONAS
PERIURBANAS INUNDABLES DE LA
AMAZONÍA PERUANA**

El Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la Congresista de la República **MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIÉRREZ**, integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE**, 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, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA GARANTIZAR EL ACCESO A SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN ZONAS PERIURBANAS INUNDABLES DE LA AMAZONÍA PERUANA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer disposiciones especiales para garantizar el acceso universal, continuo y de calidad a los servicios de saneamiento en las zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana, en el marco del derecho fundamental al agua reconocido en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2. Finalidad

La presente Ley tiene como finalidad:

- Garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al agua potable y al saneamiento básico de las poblaciones asentadas en zonas periurbanas inundables de la Amazonía.
- Reconocer y valorar las estrategias de adaptación histórica de las poblaciones amazónicas a las dinámicas fluviales estacionales.
- Promover el desarrollo de tecnologías e infraestructuras de saneamiento adaptadas a las condiciones hidrogeográficas específicas de la Amazonía baja.
- Superar las barreras normativas que impiden la inversión pública en infraestructura de saneamiento en zonas clasificadas como de riesgo por inundación.



Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente Ley es de aplicación en los centros poblados, asentamientos humanos y comunidades ribereñas, ubicadas en zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana, entendiéndose por tales aquellas áreas urbanas y periurbanas ubicadas en las cuencas de los ríos ubicados en los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, que presentan las siguientes características:

- a) Inundación estacional predecible asociada a los ciclos hidrológicos anuales de creciente y vaciante.
- b) Ocupación poblacional histórica con patrones de adaptación a las dinámicas fluviales superiores a diez (10) años.
- c) Zonas clasificadas como fajas marginales con ocupación consolidada mayor a diez (10) años.
- d) Distancia menor a diez kilómetros del límite urbano consolidado.
- e) Consolidación urbana demostrada mediante la existencia de servicios públicos, equipamiento comunitario o infraestructura vial.
- f) Densidad poblacional que justifique la implementación de sistemas de saneamiento colectivo o semicolectivo.

Artículo 4. Definiciones

Para efectos de la presente Ley, se establecen las siguientes definiciones:

- a) Zona periurbana inundable amazónica: Área de transición entre el ámbito urbano y rural ubicada en la llanura aluvial amazónica, caracterizada por inundaciones estacionales predecibles y ocupación poblacional adaptada a las dinámicas fluviales.
- b) Inundación estacional predecible: Fenómeno hidrológico cíclico y recurrente asociado a los períodos de creciente de los ríos amazónicos, cuya ocurrencia, duración aproximada y niveles históricos pueden ser estimados con base en registros hidrometeorológicos.
- c) Adaptación a dinámicas fluviales: Conjunto de estrategias constructivas, organizativas y culturales desarrolladas por las poblaciones amazónicas para coexistir con los ciclos de inundación, incluyendo viviendas palafíticas, infraestructura elevada y prácticas de movilidad estacional.
- d) Saneamiento resiliente: Sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y disposición de excretas diseñados para mantener su funcionalidad durante los períodos de inundación estacional.
- e) Tecnologías adaptadas: Soluciones técnicas de saneamiento específicamente diseñadas para las condiciones hidrogeográficas, ambientales y socioculturales de la Amazonía inundable.



Artículo 5. Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico

La presente Ley crea la categoría de Zona de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA), aplicable a las áreas periurbanas inundables de la Amazonía que cumplan con los criterios establecidos en el artículo 3 de la presente Ley.

La declaración de una ZTESA habilita la inversión pública en infraestructura de saneamiento, independientemente de la clasificación que pudiera corresponder a dichas áreas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

La categoría ZTESA reconoce la compatibilidad entre la ocupación poblacional adaptada a las dinámicas fluviales y el desarrollo de infraestructura de saneamiento resiliente.

Artículo 6. Procedimiento de declaración

La declaración de ZTESA se realiza mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a solicitud de los gobiernos regionales o locales competentes, previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Informe técnico que acredite el cumplimiento de los criterios establecidos en el artículo 3 de la presente Ley.
- b) Estudio de caracterización hidrogeográfica que identifique los niveles históricos de inundación, períodos de recurrencia y patrones de variabilidad.
- c) Diagnóstico situacional de los servicios de saneamiento existentes y de las brechas de cobertura.
- d) Plan preliminar de intervención con identificación de tecnologías adaptadas propuestas.
- e) Acta de consulta previa a la población beneficiaria, realizada conforme a la normativa vigente.

Artículo 7. Efectos de la declaración

La declaración de ZTESA produce los siguientes efectos:

- a) Habilita la formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública en saneamiento en el área declarada, conforme a las disposiciones de la presente Ley.
- b) Exceptúa al área declarada de las restricciones para inversión pública derivadas de su eventual clasificación como zona de riesgo no mitigable, exclusivamente para proyectos de saneamiento resiliente.
- c) Genera la obligación de los tres niveles de gobierno de priorizar la asignación de recursos para el cierre de brechas de saneamiento en el área declarada.
- d) Faculta la aplicación de criterios especiales de evaluación de proyectos de inversión pública, conforme a lo establecido en el Título III de la presente Ley.
- e) Faculta a las municipalidades provinciales y distritales, en el ámbito de su jurisdicción, a otorgar constancias de posesión y autorizaciones de uso con fines de vivienda a los ocupantes de predios ubicados dentro de las ZTESA, siempre



que acrediten ocupación pacífica, pública y continua anterior a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley. Dichas constancias y autorizaciones constituyen documentos habilitantes para el acceso a programas sociales, la instalación de conexiones domiciliarias de servicios de saneamiento y el registro como beneficiarios de proyectos de inversión pública, sin que ello implique reconocimiento de derechos de propiedad sobre el predio.

Artículo 8. Tecnologías adaptadas de saneamiento

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el Programa Nacional de Saneamiento Rural y el Programa Nacional de Saneamiento Urbano, aprueba el Catálogo de Tecnologías Adaptadas de Saneamiento para Zonas Periurbanas Inundables Amazónicas, que incluye, como mínimo, las siguientes opciones técnicas:

- a) Plantas de tratamiento de agua compactas y elevadas, diseñadas para operar durante los periodos de creciente.
- b) Redes de distribución de agua potable con diseño hidráulico adaptado a las variaciones estacionales del terreno.
- c) Unidades básicas de saneamiento elevadas con sistemas de tratamiento de excretas resistentes a la inundación.
- d) Sistemas de alcantarillado condominial con estaciones de bombeo protegidas.
- e) Sistemas de captación, tratamiento y almacenamiento de agua de lluvia con capacidad para garantizar la continuidad del servicio durante los periodos de inundación.
- f) Sistemas de captación de agua subterránea mediante pozos protegidos contra la contaminación por inundación.
- g) Biodigestores y sistemas de tratamiento de aguas residuales adaptados a condiciones de alta humedad y variabilidad del nivel freático.

Artículo 9. Criterios de diseño

Los proyectos de saneamiento en ZTESA se diseñan conforme a los siguientes criterios especiales:

- a) Nivel de protección: La infraestructura crítica se ubica por encima del nivel máximo de inundación registrado en los últimos cincuenta años, con un margen de seguridad adicional de un metro.
- b) Resiliencia operativa: Los sistemas se diseñan para mantener al menos el setenta por ciento de su capacidad operativa durante los periodos de inundación estacional.
- c) Durabilidad: Los materiales y sistemas constructivos garantizan una vida útil mínima de veinte años, considerando las condiciones de exposición a inundación recurrente.



- d) Sostenibilidad: Los costos de operación y mantenimiento son compatibles con la capacidad de pago de la población beneficiaria y con los mecanismos de subsidio disponibles.
- e) Pertinencia cultural: El diseño incorpora las prácticas tradicionales de adaptación de la población y respeta los patrones culturales de uso del agua.

Artículo 10. Proyectos de inversión pública en ZTESA

Los proyectos de inversión pública en saneamiento formulados para las ZTESA se sujetan a las siguientes disposiciones especiales:

- a) Se exceptúan de la exigencia de ubicación en zonas de riesgo bajo o mitigable establecida en la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- b) Incorporan en su formulación un componente obligatorio de gestión de riesgos que identifica las medidas estructurales y no estructurales para garantizar la resiliencia de la infraestructura.
- c) Incluyen un componente de fortalecimiento de capacidades para la operación y mantenimiento de los sistemas en condiciones de inundación.
- d) Consideran costos incrementales asociados a las especificaciones técnicas especiales requeridas para garantizar la funcionalidad del sistema durante los períodos de creciente.

Artículo 11. Evaluación de proyectos

La evaluación de proyectos de inversión pública en saneamiento para ZTESA considera los siguientes criterios adicionales:

- a) Análisis de resiliencia: Evaluación técnica de la capacidad del proyecto para mantener su funcionalidad durante los eventos de inundación estacional.
- b) Costo-efectividad adaptada: Comparación de alternativas técnicas considerando los costos de ciclo de vida en condiciones de inundación recurrente.
- c) Beneficios en salud pública: Valoración de los impactos positivos en la reducción de enfermedades de transmisión hídrica, especialmente en población infantil.
- d) Reducción de vulnerabilidad: Cuantificación de la mejora en las condiciones de resiliencia de la población frente a los eventos de inundación.

Artículo 12. Financiamiento preferente

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, establece mecanismos de financiamiento preferente para los proyectos de saneamiento en ZTESA, que incluyen:

- a) Asignación prioritaria de recursos de los Programas Presupuestales: 082 Programa Nacional de Saneamiento Urbano; y, 083 Programa Nacional de Saneamiento Rural.



- b) Acceso preferente a los fondos de inversión en infraestructura de saneamiento administrados por el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento.
- c) Cofinanciamiento del componente de gestión de riesgos con recursos del Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales.
- d) Gestión de cooperación técnica y financiera internacional para el desarrollo de tecnologías adaptadas.

Artículo 13. Modelos de gestión

La prestación de los servicios de saneamiento en las ZTESA puede realizarse mediante los siguientes modelos de gestión:

- a) **Gestión por Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS):** Cuando las condiciones de conectividad, densidad poblacional y viabilidad técnico-económica lo permitan, la prestación de los servicios se realiza a través de la EPS del ámbito correspondiente, en concordancia con la política de integración de prestadores y el principio de escala eficiente establecidos en el Decreto Legislativo 1280. La EPS incorpora las ZTESA a su ámbito de responsabilidad mediante la ampliación de su Plan Maestro Optimizado, con el acompañamiento técnico del OTASS.
- b) **Gestión municipal directa:** Las municipalidades distritales o provinciales, a través de Unidades de Gestión Municipal (UGM) especializadas en saneamiento amazónico, cuando no resulte viable la integración a la EPS del ámbito.
- c) **Gestión comunitaria:** Las organizaciones comunales, bajo la forma de Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) u otras formas de organización comunal reconocidas, debidamente fortalecidas en sus capacidades técnicas y de gestión.
- d) **Operadores especializados:** Personas jurídicas públicas o privadas especializadas en la operación de sistemas de saneamiento en contextos amazónicos, mediante convenios o contratos con las municipalidades competentes.
- e) **Gestión mixta:** Combinación de los modelos anteriores, cuando las características de la zona lo requieran, bajo la coordinación de la municipalidad competente.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el OTASS y la SUNASS, establece los criterios para la determinación del modelo de gestión más adecuado para cada ZTESA, priorizando la integración a las EPS cuando ello resulte técnica y económicamente viable, conforme a la política sectorial de consolidación de prestadores.

Artículo 14. Fortalecimiento de capacidades

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través del Programa Nacional de Saneamiento Rural y en coordinación con los gobiernos regionales, implementa un



programa permanente de fortalecimiento de capacidades para la gestión de los servicios de saneamiento en ZTESA, que comprende:

- a) Formación de operadores locales en la operación y mantenimiento de tecnologías adaptadas.
- b) Capacitación de autoridades y funcionarios municipales en gestión de servicios de saneamiento resiliente.
- c) Educación sanitaria de la población en prácticas de higiene y uso responsable del agua.
- d) Desarrollo de protocolos de contingencia para la operación de los sistemas durante eventos de inundación excepcional.

Artículo 15. Sostenibilidad tarifaria

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento establece criterios especiales para la determinación de las tarifas y cuotas familiares de los servicios de saneamiento en ZTESA, considerando:

- a) Los costos incrementales asociados a la operación y mantenimiento de tecnologías adaptadas.
- b) La capacidad de pago de la población beneficiaria, con especial atención a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema.
- c) Los mecanismos de subsidio cruzado y subsidio directo disponibles en el marco del Sistema Nacional de Saneamiento.
- d) La valoración social del servicio y su contribución a la reducción de la vulnerabilidad de la población.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprueba el Reglamento de la presente Ley en un plazo máximo de ciento veinte (120) días calendario contados desde su publicación.

SEGUNDA. Adecuación normativa

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), adecúa las normas técnicas y los instrumentos de gestión del riesgo de desastres en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días calendario contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley, a fin de incorporar las disposiciones especiales aplicables a las ZTESA.

TERCERA. Registro Nacional de ZTESA

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento crea y administra el Registro Nacional de Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico, en el cual se



inscriben todas las ZTESA declaradas y se registra la información relativa a los proyectos de inversión y la prestación de servicios de saneamiento en cada una de ellas.

CUARTA. Priorización de inversiones

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento prioriza la asignación de recursos para la inversión en saneamiento en las ZTESA, en el marco del Plan Nacional de Saneamiento y los programas presupuestales correspondientes.

QUINTA. Financiamiento

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, así como con recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento

Se modifica el numeral 16 e incorpora el numeral 21 al artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, en los siguientes términos:

"Artículo 7.- 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:

(...)

16. Liderar la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres por parte de los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento a nivel nacional; para lo cual emite la normativa que corresponda, considerando lo establecido en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y demás normativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD). En el caso de las zonas periurbanas inundables de la Amazonía declaradas como Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico, se aplican las disposiciones especiales establecidas en la ley de la materia.

(...)

21. Declarar las Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA), a solicitud de los gobiernos regionales o locales, habilitando la inversión pública en infraestructura de saneamiento resiliente en zonas periurbanas inundables de la Amazonía, conforme a la ley de la materia."

SEGUNDA. Modificación del artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1280

Se incorpora el numeral 16.5 del artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, en los siguientes términos:

"Artículo 16.- Prestadores de servicios de agua potable y saneamiento

[...]



16.5 En las Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico, la prestación de los servicios puede organizarse bajo modelos de gestión adaptados a las condiciones hidrogeográficas de la Amazonía inundable, priorizando la integración a las empresas prestadoras cuando las condiciones de conectividad, densidad poblacional y viabilidad técnico-económica lo permitan, conforme a la política de integración de prestadores. El Reglamento establece las condiciones y requisitos para la prestación de servicios en las ZTESA."

TERCERA. Modificación del artículo 29 del Decreto Legislativo N° 1280

Se modifica el artículo 29 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, en los siguientes términos:

"Artículo 29.- Gestión del Riesgo de Desastres

29.1. En el marco de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, los prestadores incorporan en todos los procesos de la cadena productiva, los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres; así como, las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático de acuerdo con la normativa sobre la materia, siendo indispensable para ello el conocimiento del riesgo de desastres y riesgos ante los efectos del cambio climático, en sus respectivos ámbitos de prestación. En el Reglamento se especifican los instrumentos mínimos para dicha incorporación.

29.2. Para efectos de la aplicación de la gestión del riesgo de desastres en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, se distingue entre:

a) Zonas de riesgo por fenómenos de origen natural o inducidos por acción humana de carácter impredecible o catastrófico, en las cuales se aplican las restricciones establecidas en la normativa del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

b) Zonas de inundación estacional predecible en la Amazonía, caracterizadas por ciclos hidrológicos regulares asociados a los períodos de creciente y vaciante de los ríos amazónicos, en las cuales las poblaciones han desarrollado estrategias de adaptación histórica a las dinámicas fluviales. En estas zonas, cuando sean declaradas como Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA), se aplican las disposiciones establecidas en la ley de la materia, que habilitan la inversión pública en infraestructura de saneamiento resiliente.

29.3. La clasificación de una zona periurbana inundable de la Amazonía como zona de riesgo en el marco del SINAGERD no impide, por sí sola, la inversión pública en infraestructura de saneamiento cuando dicha zona haya sido declarada como ZTESA, siempre que los proyectos incorporen diseños resilientes que garanticen la funcionalidad de los sistemas durante los períodos de inundación estacional."



MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ
Congresista de la República

24

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA
ECONOMÍA PERUANA"

CUARTA. Incorporación del artículo 29-A al Decreto Legislativo N° 1280

Se incorpora el artículo 29-A al Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, en los siguientes términos:

"Artículo 29-A.- Saneamiento en Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico

29-A.1. Las Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA) constituyen áreas periurbanas inundables de la Amazonía en las cuales se habilita la inversión pública en infraestructura de saneamiento resiliente, conforme a la ley de la materia.

29-A.2. El Ente rector, mediante Resolución Ministerial, declara las ZTESA a solicitud de los gobiernos regionales o locales que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley de la materia y su Reglamento.

29-A.3. Los proyectos de inversión pública en saneamiento en las ZTESA se formulan, evalúan y ejecutan conforme al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, con las excepciones y criterios especiales establecidos en la ley de la materia. Dichos proyectos incorporan obligatoriamente un componente de gestión de riesgos que garantice la resiliencia de la infraestructura frente a eventos de inundación estacional.

29-A.4. El Ente rector aprueba el Catálogo de Tecnologías Adaptadas para Saneamiento en Zonas Inundables de la Amazonía, que orienta el diseño y ejecución de los proyectos de inversión en las ZTESA.

29-A.5. La SUNASS establece criterios tarifarios especiales para la prestación de servicios de saneamiento en las ZTESA, considerando los costos incrementales de las tecnologías adaptadas, la capacidad de pago de la población y los subsidios aplicables."

QUINTA. Modificación del artículo 69 del Decreto Legislativo N° 1280

Se modifica el artículo 69 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, incorporando el numeral 6, en los siguientes términos:

"Artículo 69.- Mecanismos para la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento del ámbito rural y en las pequeñas ciudades

El Ente rector, a través del EFC u otro mecanismo aprobado por este, y con la participación articulada de las instituciones que lo conforman, brinda asistencia técnica para la sostenibilidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento del ámbito rural y en pequeñas ciudades, bajo las siguientes intervenciones:

(...)

6. Fortalecimiento de capacidades para la operación y mantenimiento de sistemas de saneamiento resiliente en las Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico, incluyendo la formación de operadores locales especializados en tecnologías adaptadas a condiciones de inundación estacional y la capacitación de funcionarios municipales en gestión de servicios de saneamiento amazónico."



MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ
Congresista de la República

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

SEXTA. Incorporación de Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1280

Se incorpora la Trigésima Segunda Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, en los siguientes términos:

"TRIGÉSIMA SEGUNDA.- Régimen especial para zonas periurbanas inundables de la Amazonía
Las disposiciones del presente Decreto Legislativo se aplican a las Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA) con las particularidades establecidas en la ley que regula el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía. En caso de conflicto entre las disposiciones generales del presente Decreto Legislativo y las disposiciones especiales de la ley de la materia, prevalecen estas últimas en lo que resulte más favorable para garantizar el acceso de la población amazónica a los servicios de agua potable y saneamiento."

Lima, diciembre del 2025



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ María
Antonietta FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2025 12:02:05-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2025 13:58:14-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2025 13:58:52-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/12/2025 14:35:15-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2025 15:00:51-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO María
Elizabeth FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2025 16:08:19-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO América
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/12/2025 14:46:16-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

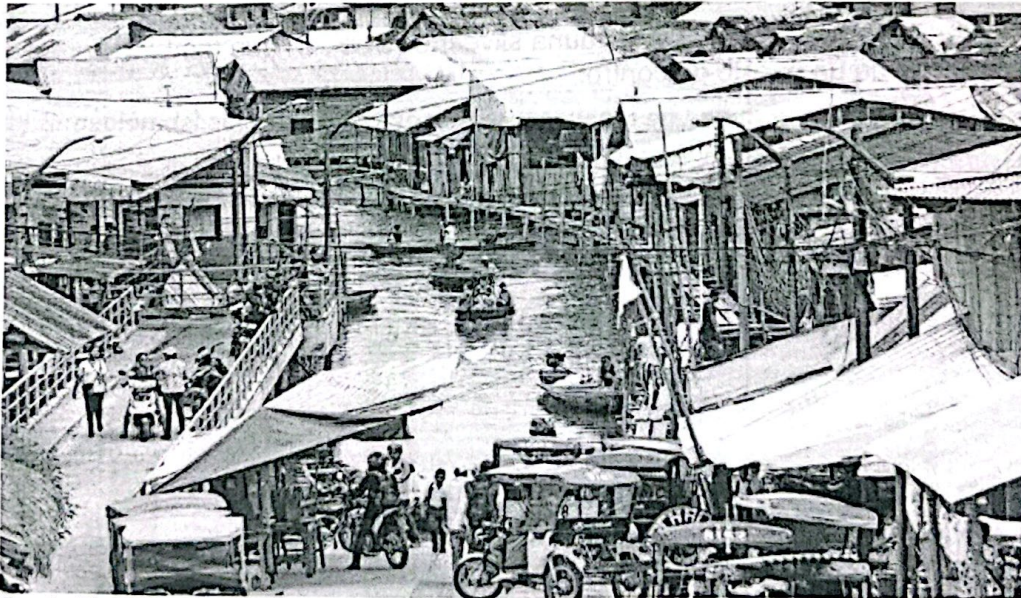
1.1. Diagnóstico de la situación actual

a) Contexto hidrogeográfico de la Amazonía peruana

La Amazonía peruana comprende aproximadamente el 60% del territorio nacional y alberga cerca del 14% de la población del país. La región de Loreto, que constituye la mayor extensión de territorio amazónico peruano, presenta características hidrogeográficas singulares determinadas por los ciclos hidrológicos de los grandes ríos amazónicos: el período de creciente (diciembre a mayo) y el período de vaciante (junio a noviembre).

Estos ciclos hidrológicos generan variaciones del nivel de los ríos que pueden alcanzar hasta diez metros de diferencia entre el estiaje y la máxima creciente. Las poblaciones asentadas en las llanuras aluviales de los ríos Amazonas, Marañón, Ucayali, Napo, Nanay y Itaya han desarrollado, a lo largo de generaciones, estrategias de adaptación que les permiten coexistir con estas dinámicas fluviales: viviendas palafíticas construidas sobre pilotes de madera, sistemas de movilidad estacional mediante embarcaciones, y prácticas culturales de aprovechamiento del pulso de inundación

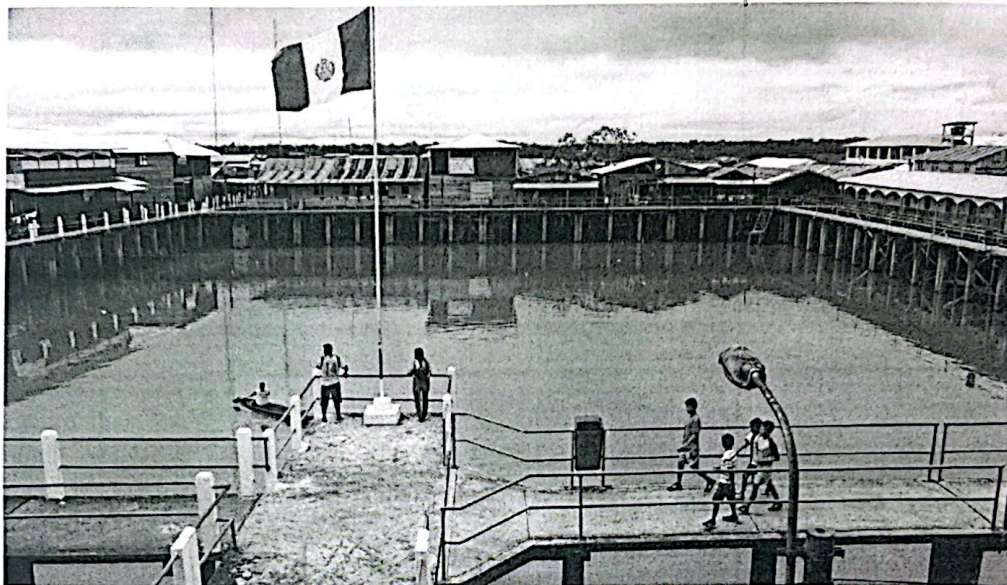
Figura 1 Viviendas *palafíticas* asentadas en una zona periurbana inundable. Ciudad de Iquitos



Fuente: Diario El Comercio

Esta adaptación histórica constituye un patrimonio cultural inmaterial de las poblaciones amazónicas y demuestra la viabilidad de la ocupación humana en estos territorios. Sin embargo, el marco normativo vigente no reconoce esta realidad diferenciada, aplicando criterios de gestión del riesgo diseñados para contextos geográficos y sociales radicalmente distintos.

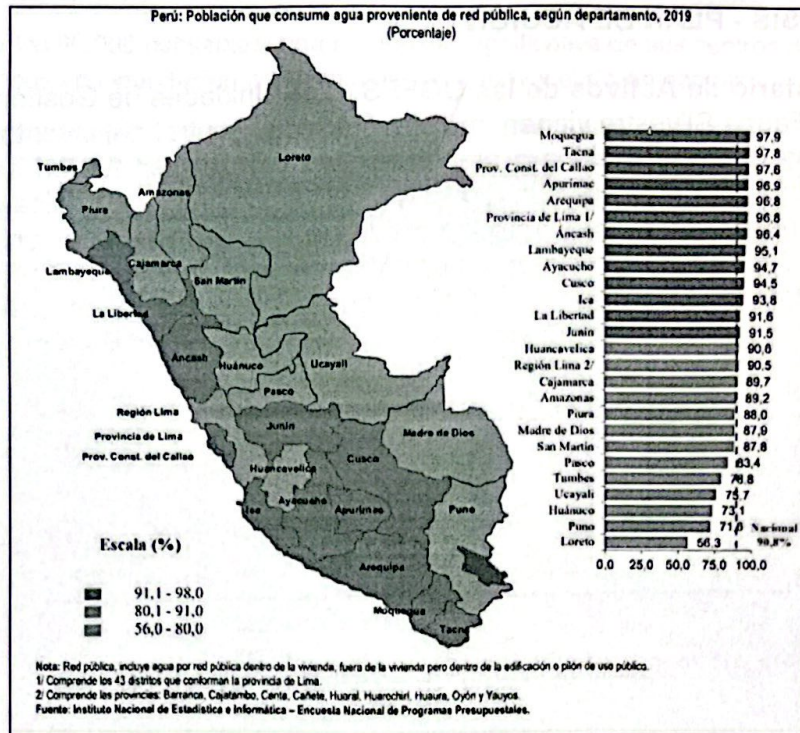
Figura 2 Sistema de veredas aéreas en zona inundable de la Amazonía. Islandia, distrito del Yavarí, departamento de Loreto



Fuente: Mincetur - Perú

b) Situación del acceso a servicios de saneamiento en Loreto

Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la región Loreto presenta los indicadores más críticos de acceso a servicios de saneamiento a nivel nacional. Aproximadamente el 46 % de la población de Loreto carece de acceso a agua potable proveniente de red pública, cifra que contrasta dramáticamente con el promedio nacional de cobertura urbana del 89 %.



Esta situación resulta particularmente paradójica considerando que la Amazonía peruana alberga aproximadamente el 20% de las reservas de agua dulce del planeta. La contradicción entre abundancia hídrica y déficit de acceso a agua segura revela un problema estructural de exclusión normativa y técnica que afecta principalmente a las poblaciones asentadas en zonas periurbanas inundables.

Del análisis empírico de la situación de los Asentamientos Humanos ubicados en zonas periurbanas inundables de la Amazonía, se han identificado las siguientes problemáticas estructurales:

Primero, la ausencia de tecnologías de saneamiento adaptadas a las condiciones hidrogeográficas de la Amazonía inundable. Las opciones técnicas convencionales, diseñadas para contextos de suelo estable y nivel freático profundo, resultan inaplicables o ineficientes en zonas donde el nivel del agua varía varios metros durante el año.

Segundo, la clasificación normativa de las zonas periurbanas inundables como áreas de "riesgo no mitigable", lo cual impide la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública en infraestructura de saneamiento.

Tercero, la falta de articulación entre las políticas de gestión del riesgo de desastres y las políticas de acceso universal a servicios de saneamiento, generando una situación de exclusión estructural de las poblaciones amazónicas.

c) Caso emblemático: Distrito de Punchana

El distrito de Punchana, ubicado en la provincia de Maynas, departamento de Loreto, ejemplifica la problemática objeto de la presente iniciativa legislativa. Con una población

superior a los 80,000 habitantes, una proporción significativa de sus centros poblados se ubica en zonas de inundación estacional del río Nanay y el río Amazonas.

Figura 3 Imagen satelital de una zona periurbana inundable. Ciudad de Iquitos. Distrito de Punchana



Fuente: Sunass – ODS Loreto

Figura 4 Pobladores de zonas periurbanas inundables en condiciones de exclusión y marginalidad. Ciudad de Iquitos



Fuente: Sunass – ODS Loreto



Los asentamientos humanos de Iván Vásquez y 21 de Septiembre, ubicados en el distrito de Punchana, han sido objeto de acciones de incidencia y litigio estratégico por parte de organizaciones de la sociedad civil. En 2016, con el apoyo del Instituto de Defensa Legal y el Vicariato Apostólico de Iquitos, estas comunidades interpusieron una demanda constitucional para que el Estado garantice el acceso a agua potable y saneamiento básico, en ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú. En ese contexto, el **Tribunal Constitucional** en sentencia recaída en el **EXP. N.º 03383-2021-PA/TC**, *fundamento 18*, precisó lo siguiente:

"18. Sin perjuicio de lo mencionado, en el caso de autos este Tribunal verifica que:

- Las objeciones en torno a la posibilidad de brindar servicios públicos basadas en la Ley 30645 no son de aplicación al caso concreto, en la medida que, a diferencia de las viviendas construidas en el cauce de los ríos o alrededor de ellos, las eventuales inundaciones ocurridas en dicha área son riesgos mitigables, que requieren de un acondicionamiento que se adapte a la realidad de tales localidades. De hecho, como consta en autos, muchas construcciones en la región selva ha sido edificadas por el Estado tomando en cuenta las épocas de lluvia y de subida de los ríos.*
- Los demandantes, pese a las objeciones antes indicadas, cuentan con el servicio público de electricidad y, más recientemente, de recojo de basura (aunque, al parecer, de modo intermitente o deficiente, como fue esclarecido en la audiencia pública). Además de ello, otras comunidades en situaciones similares a las de los demandantes sí cuentan con servicios básicos, incluyendo el acceso al agua potable, red de alcantarillado, recojo de basura, etc.*
- Los demandantes no están solicitando que en esta sede se les reconozca la habilitación, la titularidad de los predios que habitan, ni la factibilidad de servicios o las constancias de posición mencionados en la Ley 28687, "Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos". Dichas tramitaciones, de ser el caso, deberán seguir la vía que corresponda, con base en lo dispuesto en la ley y garantizando los derechos fundamentales de los recurrentes. En tal sentido, la presente decisión en ningún caso podría ser directamente constitutiva de derechos que deben seguir su curso legal respectivo.*
- Se verifica que ambos asentamientos humanos han sido identificados y reconocidos por la Municipalidad distrital de Punchana (fojas 6-12).*
- En autos obra el reconocimiento, por parte de la Municipalidad distrital de Punchana, de que la falta de provisión de servicios básicos a los asentamientos humanos demandantes se debe a razones presupuestales, y que dicha omisión acarrea la vulneración de los más elementales derechos de los recurrentes."*

Esta acción judicial evidencia la tensión existente entre el reconocimiento constitucional del derecho al agua y las barreras normativas que impiden su efectivización en las zonas periurbanas inundables de la Amazonía.

d) Impacto en salud pública

La carencia de servicios de agua potable y saneamiento tiene consecuencias directas en la salud de la población amazónica. Las enfermedades diarreicas agudas, la parasitosis intestinal, las infecciones dérmicas y la desnutrición crónica infantil presentan tasas



significativamente superiores al promedio nacional en las zonas periurbanas inundables de Loreto.

Según la Organización Mundial de la Salud, el lavado de manos con agua y jabón reduce en un 50% la incidencia de diarreas infantiles, que constituyen una de las principales causas de mortalidad en menores de cinco años. La falta de acceso a agua segura durante los períodos de inundación estacional incrementa la vulnerabilidad sanitaria de la población, generando brotes epidémicos recurrentes que afectan principalmente a la población infantil y a los adultos mayores.

La situación se agrava durante los períodos de creciente, cuando las fuentes de agua superficial presentan mayores niveles de contaminación por arrastre de sedimentos y materia orgánica, precisamente cuando la población depende más de estas fuentes ante la inoperatividad de los sistemas convencionales de abastecimiento.

1.2. Marco constitucional

a) *Derecho fundamental al agua*

El artículo 7-A de la Constitución Política del Perú, incorporado mediante Ley 30588 publicada el 22 de junio de 2017, establece:

"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 constitucional genera una obligación positiva del Estado de adoptar medidas legislativas, administrativas y presupuestales para garantizar el acceso progresivo y universal al agua potable. El principio de progresividad impone al Estado la obligación de avanzar de manera continua hacia la plena realización del derecho, prohibiendo las medidas regresivas que disminuyan el nivel de protección alcanzado.

La priorización del consumo humano sobre otros usos constituye una directriz constitucional que debe orientar la acción del Estado en materia de gestión de recursos hídricos. Esta priorización adquiere especial relevancia en contextos como el amazónico, donde la abundancia del recurso hídrico contrasta con las graves carencias de acceso a agua segura para consumo humano.

b) *Derecho a la salud y determinantes sociales*

El artículo 7 de la Constitución Política establece que todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. Complementariamente, el artículo 9 dispone que el Estado determina la política nacional de salud y es responsable de diseñarla y conducirla de forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.

La provisión de servicios de agua potable y saneamiento constituye un determinante social de la salud de primera importancia. La Organización Mundial de la Salud ha



establecido que el acceso a agua segura y saneamiento adecuado es condición necesaria para la prevención de enfermedades de transmisión hídrica y para la promoción de condiciones de vida saludable.

En el caso de las poblaciones amazónicas periurbanas, la falta de acceso a servicios de saneamiento genera una vulneración sistemática del derecho a la salud, con impactos diferenciados en la población infantil, las mujeres gestantes y los adultos mayores.

c) Deberes del Estado y principio de igualdad

El artículo 44 de la Constitución establece como 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.

El artículo 2, numeral 2, reconoce el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, prohibiendo la discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. La situación de exclusión estructural que afecta a las poblaciones amazónicas periurbanas en materia de acceso a servicios de saneamiento constituye una forma de discriminación indirecta basada en la condición geográfica y socioeconómica.

El Tribunal Constitucional ha establecido, en reiterada jurisprudencia, que el principio de igualdad no se agota en la igualdad formal ante la ley, sino que comprende también la igualdad material, que exige al Estado adoptar medidas diferenciadas para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad.

d) Competencias en materia de saneamiento

El artículo 195, numeral 8, de la Constitución establece que los gobiernos locales son competentes para desarrollar y regular actividades y servicios en materia de saneamiento, conforme a ley. El artículo 192, numeral 7, reconoce competencia similar a los gobiernos regionales para promover y regular actividades y servicios en materia de salud y medio ambiente.

Esta distribución de competencias configura un sistema de responsabilidades compartidas entre los tres niveles de gobierno para garantizar el acceso a servicios de saneamiento. Sin embargo, el marco normativo vigente no contempla las particularidades de las zonas periurbanas inundables amazónicas, generando vacíos que impiden la acción efectiva de los gobiernos subnacionales en estos territorios.

1.3. Problema normativo identificado

a) El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

La Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), establece el marco institucional para la prevención, reducción y control permanente de los factores de riesgo de desastres en la sociedad. El Sistema comprende los componentes de gestión prospectiva, gestión correctiva y gestión reactiva del riesgo.



15

El Decreto Supremo 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley del SINAGERD, desarrolla los procedimientos para la identificación, análisis y evaluación de riesgos, así como los mecanismos de respuesta ante desastres. En este marco, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) tiene la función de asesorar y proponer al ente rector la normativa que asegure y facilite los procesos técnicos y administrativos de estimación, prevención y reducción del riesgo.

b) La Ley de Reasentamiento Poblacional

La Ley 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, establece el marco normativo para los procesos de reasentamiento poblacional de las áreas declaradas como zonas de muy alto riesgo no mitigable. El artículo 21 de esta norma prohíbe ocupar zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable para fines de vivienda o cualquier otro que ponga en riesgo la vida o integridad de las personas.

El Decreto Supremo 142-2021-PCM, Reglamento de la Ley 29869, precisa que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante Resolución Ministerial, puede declarar zonas de riesgo no mitigable en los casos que los gobiernos locales no lo hayan declarado, debiendo contar con la evaluación de riesgo elaborada por el CENEPRED.

c) La tensión normativa identificada

El marco normativo descrito fue diseñado para contextos donde las poblaciones se asientan de manera reciente e informal en zonas de alto riesgo, exponiéndose a peligros que pueden y deben evitarse mediante la reubicación. Sin embargo, su aplicación indiscriminada a las zonas periurbanas inundables de la Amazonía genera consecuencias adversas no previstas por el legislador:

Primero; desconoce la diferencia fundamental entre las inundaciones catastróficas e impredecibles que afectan otras regiones del país (asociadas al Fenómeno El Niño, activación de quebradas, desborde de lagunas glaciares) y las inundaciones estacionales predecibles que caracterizan la llanura amazónica. Mientras las primeras constituyen eventos de desastre que justifican restricciones a la ocupación del territorio, las segundas son fenómenos naturales cíclicos a los cuales las poblaciones se han adaptado históricamente.

Segundo, la clasificación de las zonas periurbanas inundables amazónicas como de "riesgo no mitigable" resulta técnicamente incorrecta, puesto que las tecnologías de saneamiento resiliente disponibles actualmente permiten diseñar y construir infraestructura funcional durante los períodos de inundación. La mitigabilidad del riesgo depende de las opciones tecnológicas disponibles, las cuales han evolucionado significativamente en las últimas décadas.

Tercero, genera una paradoja normativa: las restricciones destinadas a proteger a la población de los riesgos de desastre terminan incrementando su vulnerabilidad al impedir la inversión en infraestructura de saneamiento. La población queda condenada a depender de fuentes de agua contaminada y a carecer de sistemas de disposición de excretas, lo cual incrementa su vulnerabilidad sanitaria precisamente durante los períodos de inundación.

d) Vacío normativo en el régimen de saneamiento

El Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 019-2017-VIVIENDA, establecen el marco general para la prestación de los servicios de saneamiento en los ámbitos urbano y rural. Sin embargo, esta normativa no contempla disposiciones especiales para las zonas periurbanas inundables de la Amazonía.

El Decreto Legislativo 1280 establece las condiciones para la prestación de los servicios de saneamiento, pero no prevé mecanismos para superar las barreras normativas derivadas de la clasificación de zonas de riesgo. Esta omisión normativa genera un vacío que impide la implementación de soluciones de saneamiento en las zonas periurbanas inundables amazónicas.

1.4. Análisis de la necesidad, viabilidad y oportunidad

a) Necesidad de la propuesta

La necesidad de la presente iniciativa legislativa se fundamenta en los siguientes elementos:

Primero, la magnitud de la brecha de cobertura de servicios de saneamiento en las zonas periurbanas inundables de la Amazonía. Como se ha señalado, aproximadamente el 46% de la población de Loreto carece de acceso a agua potable de red pública, cifra que se eleva significativamente en las zonas periurbanas inundables.

Segundo, la obligación constitucional del Estado de garantizar el acceso progresivo y universal al agua potable, conforme al artículo 7-A de la Constitución. El incumplimiento de esta obligación genera responsabilidad del Estado peruano tanto en el ámbito interno como en el sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Tercero, los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 establece la meta de garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos al año 2030.

Cuarto, la insuficiencia del marco normativo vigente para abordar la problemática específica de las zonas periurbanas inundables amazónicas. Como se ha analizado, las normas existentes generan barreras que impiden la inversión pública en infraestructura de saneamiento en estos territorios.

b) Viabilidad técnica

La viabilidad técnica de la propuesta se sustenta en la existencia de tecnologías de saneamiento adaptadas a condiciones de inundación estacional. Experiencias desarrolladas en la Amazonía peruana, brasileña y colombiana demuestran la factibilidad de implementar sistemas de captación, tratamiento y distribución de agua potable, así como sistemas de disposición de excretas, diseñados para mantener su funcionalidad durante los períodos de creciente.

El proyecto "Agua para la Amazonía Peruana", desarrollado por UNICEF y Fundación Aquae entre 2014 y 2021 en las regiones de Loreto y Ucayali, ha demostrado la viabilidad



de implementar sistemas de captación de agua de lluvia, plantas de tratamiento compactas y baños ecológicos elevados en comunidades inundables. Estos modelos tecnológicos han beneficiado a cerca de 50,000 habitantes en 27 comunidades rurales.

Las tecnologías adaptadas incluyen: sistemas de captación de agua de lluvia con tanques de almacenamiento elevados; pozos protegidos contra la contaminación por inundación; plantas de tratamiento compactas montadas sobre plataformas elevadas; unidades básicas de saneamiento con diseño palafítico; y biodigestores adaptados a condiciones de alta humedad y variabilidad del nivel freático.

c) Viabilidad jurídica

La propuesta es compatible con el ordenamiento constitucional y legal vigente. No deroga ni modifica sustancialmente las normas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, sino que establece un régimen especial justificado por las características particulares de las zonas periurbanas inundables amazónicas.

El establecimiento de regímenes especiales para territorios con características particulares cuenta con abundante precedente en el ordenamiento jurídico peruano. La Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, contempla tratamientos diferenciados para las regiones de frontera. La legislación tributaria establece regímenes especiales para la Amazonía. La normativa de inversión pública prevé criterios diferenciados para zonas de pobreza extrema.

La creación de la categoría de Zona de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA) constituye una medida de discriminación positiva orientada a garantizar el ejercicio efectivo del derecho fundamental al agua de poblaciones históricamente excluidas, en concordancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre igualdad material.

d) Viabilidad económico-financiera

La implementación de la propuesta no requiere recursos presupuestales. Estos recursos pueden provenir de: la reasignación de recursos del Programa Presupuestal de Acceso y Uso de Agua y Saneamiento; los fondos administrados por el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS); los recursos de inversión de los gobiernos regionales y locales; y la cooperación técnica y financiera internacional.

El análisis de rentabilidad social de los proyectos de saneamiento en zonas inundables demuestra retornos positivos, considerando los beneficios en salud pública, reducción de la desnutrición crónica infantil y mejora de las condiciones de vida de la población.

e) Oportunidad política

La presente iniciativa resulta oportuna en el contexto político actual por las siguientes razones:

Primero, el reconocimiento constitucional del derecho al agua, vigente desde 2017, ha generado un marco favorable para iniciativas legislativas orientadas a su efectivización.



12/

Segundo, la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, aprobada mediante Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR, incluye entre sus objetivos la equidad y justicia social, con énfasis en el acceso universal a servicios básicos.

Tercero, existe consenso multipartidario sobre la necesidad de cerrar las brechas de acceso a servicios de agua y saneamiento, como lo demuestra el documento "Política de Estado a largo plazo de agua y saneamiento" suscrito por seis partidos políticos en 2025.

Cuarto, los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030 generan presión internacional para el avance en el cumplimiento del ODS 6.

1.5. Análisis del marco normativo

a) Normativa constitucional

La Constitución Política del Perú de 1993, actualizada a mayo de 2021, establece el marco fundamental para el análisis de la presente propuesta:

El artículo 7-A reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable, estableciendo la obligación del Estado de garantizar este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos.

Los artículos 7 y 9 reconocen el derecho a la protección de la salud y establecen la responsabilidad del Estado de diseñar y conducir la política nacional de salud facilitando el acceso equitativo a los servicios de salud.

El artículo 44 establece los deberes primordiales del Estado, incluyendo garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general.

Los artículos 191 al 196 configuran el régimen de los gobiernos regionales y locales, estableciendo sus competencias en materia de servicios públicos de su responsabilidad.

b) Normativa legal en materia de saneamiento

El Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, establece el marco general para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas residuales y disposición de excretas. Define los roles del ente rector (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento), el organismo regulador (SUNASS), el organismo técnico (OTASS) y los prestadores de servicios.

El Decreto Supremo 019-2017-VIVIENDA, Reglamento del Decreto Legislativo 1280, desarrolla las disposiciones sobre la organización del sector, los prestadores de servicios, la regulación y supervisión, el financiamiento y las tarifas.

La Ley 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, modificada por el Decreto Legislativo 1240, establece disposiciones para mejorar la gestión de los prestadores de servicios de saneamiento y promover el acceso universal.

c) Normativa legal en materia de gestión del riesgo de desastres



La Ley 29664 crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) como sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos.

La Ley 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable, establece el marco para los procesos de reasentamiento y prohíbe la ocupación de zonas declaradas de muy alto riesgo no mitigable.

La Ley 30556 aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, estableciendo procedimientos especiales para la declaración de zonas de riesgo no mitigable.

d) Normativa comparada

Brasil: El Programa Cisternas y el Programa Água Doce contemplan tecnologías específicas para zonas de várzea amazónica. La normativa brasileña distingue entre zonas de riesgo de inundación urbana y zonas de inundación estacional amazónica, aplicando criterios diferenciados para la inversión pública.

Colombia: La Resolución 0330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establece requisitos técnicos diferenciados para sistemas de saneamiento en zonas de alta pluviosidad y áreas inundables. El Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico contempla soluciones alternativas para contextos geográficos particulares.

Ecuador: El Código Orgánico del Ambiente y la normativa del Ministerio del Ambiente establecen criterios especiales para la gestión de servicios de saneamiento en la región amazónica, considerando las particularidades ecosistémicas y socioculturales.

e) Instrumentos internacionales

La Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de julio de 2010, reconoce el derecho al agua potable y el saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece en su Objetivo 6 la meta de garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, incluyendo metas específicas sobre acceso universal a servicios de agua potable y saneamiento.

El Acuerdo de París sobre cambio climático, en su artículo 7 sobre adaptación, establece que las Partes reconocen la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluyendo los fenómenos meteorológicos extremos.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

2.1. Consideraciones generales



La presente iniciativa legislativa constituye una ley especial que establece un régimen diferenciado para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana. Conforme al principio de especialidad normativa (*lex specialis derogat legi generali*), las disposiciones de la presente Ley prevalecen sobre las normas generales en su ámbito específico de aplicación, sin derogarlas ni afectar su vigencia en los demás supuestos.

La propuesta normativa produce efectos sobre el ordenamiento jurídico nacional en dos dimensiones: (i) la creación de un régimen jurídico especial autónomo; y (ii) la modificación parcial del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento.

2.2. Creación del régimen especial ZTESA

La presente Ley crea la categoría jurídica de Zona de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA), incorporando al ordenamiento jurídico nacional un régimen especial que comprende:

- a) **Marco conceptual y definiciones** (Título I, artículos 1 al 4): Establece el objeto, finalidad, ámbito de aplicación y definiciones operativas que permiten identificar las zonas periurbanas inundables amazónicas susceptibles de acogerse al régimen especial.
- b) **Régimen de declaración y efectos** (Título II, Capítulo I, artículos 5 al 7): Regula el procedimiento de declaración de ZTESA mediante Resolución Ministerial del MVCS, los requisitos para su obtención y los efectos jurídicos de dicha declaración, incluyendo la habilitación de inversión pública y la facultad municipal de otorgar constancias de posesión.
- c) **Marco tecnológico especializado** (Título II, Capítulo II, artículos 8 y 9): Establece las bases para la aprobación del Catálogo de Tecnologías Adaptadas y los criterios técnicos especiales de diseño para infraestructura de saneamiento resiliente.
- d) **Régimen de inversión pública** (Título III, artículos 10 al 12): Crea excepciones específicas al régimen general del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, estableciendo criterios especiales de formulación, evaluación y financiamiento de proyectos.
- e) **Régimen de prestación de servicios** (Título IV, artículos 13 al 15): Regula los modelos de gestión aplicables, el fortalecimiento de capacidades y los criterios tarifarios especiales para las ZTESA.

2.3. Modificaciones al Decreto Legislativo N° 1280

Las Disposiciones Complementarias Modificadorias de la presente Ley introducen cambios puntuales al Decreto Legislativo N° 1280, conforme al siguiente detalle:

2.3.1. Modificación del artículo 7 (Funciones del Ente rector)

Numeral	Texto vigente	Modificación propuesta
16	Función de liderar la implementación de los procesos de GRD por parte de los prestadores, conforme a la normativa del SINAGERD.	Se añade un párrafo final que establece la aplicación de disposiciones especiales en las ZTESA, articulando el régimen general de GRD con el régimen especial creado por la presente Ley.
21	No existe	Se incorpora como nueva función del Ente rector: "Declarar las Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA), a solicitud de los gobiernos regionales o locales, habilitando la inversión pública en infraestructura de saneamiento resiliente en zonas periurbanas inundables de la Amazonía, conforme a la ley de la materia."

Justificación técnica: La incorporación de esta función resulta necesaria para dotar al MVCS de la competencia expresa para declarar las ZTESA, en concordancia con el principio de legalidad que rige la actuación de la administración pública (artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444).

2.3.2. Modificación del artículo 16 (Prestadores de servicios)

Numeral	Texto vigente	Modificación propuesta
16.5	No existe	Se incorpora nuevo numeral que habilita modelos de gestión adaptados a las condiciones hidrogeográficas de la Amazonía inundable en las ZTESA, priorizando la integración a las EPS conforme a la política de integración de prestadores.

Justificación técnica: Esta modificación armoniza el régimen especial de las ZTESA con la política sectorial de consolidación e integración de prestadores establecida en el D.L. 1280, garantizando que la flexibilidad en los modelos de gestión no contradiga los objetivos de escala eficiente y sostenibilidad del sistema nacional de saneamiento.

2.3.3. Modificación del artículo 29 (Gestión del Riesgo de Desastres)

Esta modificación constituye la intervención normativa central de la presente Ley, al resolver la tensión normativa identificada entre el derecho al agua y el marco de gestión del riesgo de desastres:

Numeral	Texto vigente	Modificación propuesta
29.1	Texto único sin numeración que establece la obligación de los prestadores de incorporar los procesos de GRD en la cadena productiva.	Se mantiene el contenido vigente, renumerándolo como numeral 29.1.
29.2	No existe	Se incorpora la distinción fundamental entre: (a) zonas de riesgo por fenómenos impredecibles o catastróficos, donde se aplican las restricciones del SINAGERD; y (b) zonas de inundación estacional predecible en la Amazonía, donde se aplican las disposiciones



MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ
 Congresista de la República

08

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ECONOMÍA PERUANA"

Numeral	Texto vigente	Modificación propuesta
		especiales de la ley de la materia cuando sean declaradas ZTESA.
29.3	No existe	Se establece expresamente que la clasificación de una zona como área de riesgo en el marco del SINAGERD no impide, por sí sola, la inversión pública en saneamiento cuando dicha zona haya sido declarada ZTESA, siempre que los proyectos incorporen diseños resilientes.

Justificación técnica: Esta modificación introduce en el ordenamiento jurídico sectorial de saneamiento la distinción conceptual entre el riesgo asociado a fenómenos naturales catastróficos e impredecibles (sismos, deslizamientos, huacos) y el riesgo asociado a ciclos hidrológicos estacionales predecibles (creciente y vaciante de ríos amazónicos). Esta distinción, respaldada por la literatura científica en gestión del riesgo y por las recomendaciones de organismos internacionales como ONU-Hábitat, permite superar la aplicación indiscriminada de restricciones diseñadas para contextos de riesgo catastrófico a situaciones de riesgo manejable mediante infraestructura resiliente.

2.3.4. Incorporación del artículo 29-A

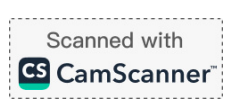
Se incorpora un artículo nuevo al D.L. 1280 que establece el marco general del régimen ZTESA dentro del cuerpo normativo sectorial:

Numeral	Contenido
29-A.1	Define las ZTESA como áreas periurbanas inundables de la Amazonía donde se habilita la inversión pública en infraestructura de saneamiento resiliente.
29-A.2	Establece el mecanismo de declaración mediante Resolución Ministerial a solicitud de gobiernos regionales o locales.
29-A.3	Regula la sujeción de los proyectos al SNPMGI con excepciones y criterios especiales, incluyendo el componente obligatorio de gestión de riesgos.
29-A.4	Establece la obligación del Ente rector de aprobar el Catálogo de Tecnologías Adaptadas.
29-A.5	Establece la obligación de la SUNASS de establecer criterios tarifarios especiales para las ZTESA.

Justificación técnica: La incorporación de este artículo al D.L. 1280 garantiza la integración sistemática del régimen ZTESA en el marco normativo sectorial de saneamiento, evitando la dispersión normativa y facilitando la interpretación armónica del ordenamiento jurídico.

2.3.5. Modificación del artículo 69 (Mecanismos de sostenibilidad)

Numeral	Texto vigente	Modificación propuesta
6	No existe	Se incorpora como nueva intervención del EFC: "Fortalecimiento de capacidades para la operación y mantenimiento de sistemas de saneamiento resiliente en las ZTESA, incluyendo la formación de operadores locales especializados en tecnologías adaptadas a condiciones de inundación estacional y la capacitación de funcionarios municipales en





MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ
Congresista de la República

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA
ECONOMÍA PERUANA"

Numeral	Texto vigente	Modificación propuesta
		gestión de servicios de saneamiento amazónico."

Justificación técnica: Esta modificación articula el régimen especial ZTESA con los mecanismos institucionales existentes para la sostenibilidad de los servicios de saneamiento en el ámbito rural y pequeñas ciudades, aprovechando la capacidad instalada del Ente de Fiscalización y Control (EFC) sin crear estructuras paralelas.

2.3.6. Incorporación de la Trigésima Segunda Disposición Complementaria Final

Se incorpora una nueva Disposición Complementaria Final al D.L. 1280 que establece la cláusula de prevalencia del régimen especial:

"Las disposiciones del presente Decreto Legislativo se aplican a las Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA) con las particularidades establecidas en la ley que regula el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía. En caso de conflicto entre las disposiciones generales del presente Decreto Legislativo y las disposiciones especiales de la ley de la materia, prevalecen estas últimas en lo que resulte más favorable para garantizar el acceso de la población amazónica a los servicios de agua potable y saneamiento."

Justificación técnica: Esta disposición consagra expresamente el principio de especialidad normativa y establece el criterio de favorabilidad (*favor libertatis*) como pauta interpretativa para resolver eventuales antinomias, en concordancia con la naturaleza de derecho fundamental del acceso al agua reconocido en el artículo 7-A de la Constitución.

2.4. Relación con otras normas del ordenamiento jurídico

2.4.1. Ley N° 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

La presente Ley no modifica ni deroga las disposiciones de la Ley N° 29664 ni de su Reglamento aprobado por D.S. N° 048-2011-PCM. El régimen ZTESA constituye una excepción sectorial específica para proyectos de saneamiento, que no afecta la aplicación general del marco de gestión del riesgo de desastres en otros sectores ni para otros tipos de infraestructura pública. La Segunda Disposición Complementaria Final establece expresamente el deber del MVCS de coordinar con el CENEPRED la adecuación de las normas técnicas e instrumentos de gestión del riesgo.

2.4.2. Ley N° 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable

La presente Ley no modifica el régimen de reasentamiento poblacional establecido en la Ley N° 29869. La declaración de ZTESA no implica la reclasificación de la zona en términos de la normativa de reasentamiento, sino únicamente la habilitación de inversión pública en infraestructura de saneamiento resiliente. Las poblaciones ubicadas en ZTESA mantienen su situación jurídica respecto al régimen de reasentamiento, sin perjuicio de su derecho a acceder a servicios de saneamiento.



MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ
 Congresista de la República

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA
 ECONOMÍA PERUANA"

of

2.4.3. Decreto Legislativo N° 1252, Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

La presente Ley establece excepciones específicas al régimen general del Invierte.pe para proyectos de saneamiento en ZTESA (artículos 10 y 11), sin modificar el Decreto Legislativo N° 1252 ni sus normas reglamentarias. Estas excepciones operan como normas especiales que prevalecen sobre las generales en su ámbito específico de aplicación, conforme al principio de especialidad.

2.4.4. Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento

El Decreto Legislativo N° 1280 derogó la Ley N° 26338 en lo que se le oponga, constituyéndose en la norma marco del sector saneamiento. Las modificaciones introducidas por la presente Ley al D.L. 1280 se integran al marco normativo sectorial vigente sin generar antinomias con disposiciones anteriores.

2.4.5. Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

El artículo 7, literal e) de la presente Ley faculta a las municipalidades a otorgar constancias de posesión y autorizaciones de uso en las ZTESA. Esta disposición se enmarca en las competencias municipales establecidas en el artículo 73, numeral 1.4 de la Ley N° 27972, que atribuye a las municipalidades funciones en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como en el artículo 79 que regula las funciones específicas en esta materia.

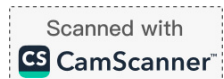
2.5. Cuadro resumen de efectos sobre la legislación nacional

Norma afectada	Tipo de efecto	Artículos modificados/incorporados
Decreto Legislativo N° 1280	Modificación parcial	Art. 7 (nums. 16 y 21), Art. 16 (num. 16.5), Art. 29 (nums. 29.1, 29.2, 29.3), nuevo Art. 29-A, Art. 69 (num. 6), nueva 32ª DCF
Ley N° 29664 (SINAGERD)	Sin modificación	Coordinación interinstitucional vía 2ª DCF
Ley N° 29869 (Reasentamiento)	Sin modificación	Coexistencia de regímenes diferenciados
D.L. N° 1252 (Invierte.pe)	Excepciones especiales	Arts. 10 y 11 de la presente Ley
Ley N° 27972 (LOM)	Desarrollo de competencias	de Art. 7, literal e) de la presente Ley

2.6. Vigencia y aplicación temporal

Conforme a la Primera Disposición Complementaria Final, el Reglamento de la presente Ley se aprueba en un plazo máximo de ciento veinte (120) días calendario desde su publicación. La Segunda Disposición Complementaria Final establece un plazo de ciento ochenta (180) días calendario para la adecuación de las normas técnicas y los instrumentos de gestión del riesgo de desastres.

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, siendo de aplicación inmediata las disposiciones que no requieran desarrollo reglamentario, conforme al artículo 109 de la Constitución Política del Perú.





III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

3.1. Costos de la propuesta

La presente propuesta de ley no incurre en gastos para el presupuesto nacional ni representa una propuesta de gasto, tampoco implica una ejecución presupuestal inmediata por parte del Estado, ya que se limita a establecer el marco legal y político que permite iniciar el proceso de evaluación, planificación y diseño institucional correspondiente. En esta etapa, no se dispone la apertura de partidas presupuestales ni se autoriza la contratación de personal, infraestructura o servicios, por lo que no se comprometen recursos del erario nacional.

3.2. Beneficios de la propuesta

a) *Beneficios en salud pública*

La provisión de agua potable y saneamiento reduce significativamente la incidencia de enfermedades diarreicas agudas, parasitosis intestinal y enfermedades de la piel, que representan las principales causas de morbilidad infantil en la Amazonía.

Según estudios de la Organización Mundial de la Salud, el acceso a agua segura y saneamiento adecuado puede reducir hasta en un 80% la incidencia de enfermedades diarreicas. Considerando el costo promedio de atención médica por episodio de enfermedad diarreica (S/ 150) y la frecuencia de episodios en población sin acceso a agua segura (4-6 episodios/año en menores de 5 años), se estima un beneficio valorizado en reducción de costos de atención médica de aproximadamente S/ 15,000,000 (quince millones de soles) anuales por cada 100,000 beneficiarios.

b) *Beneficios en reducción de desnutrición crónica infantil*

Las enfermedades de transmisión hídrica constituyen un factor determinante de la desnutrición crónica infantil. La provisión de agua segura y saneamiento contribuye a reducir la prevalencia de desnutrición, con impactos positivos en el desarrollo cognitivo y las capacidades productivas futuras de la población.

Se estima que por cada punto porcentual de reducción de la desnutrición crónica infantil, el PIB potencial del país se incrementa en 0.03%. Para la población de las zonas periurbanas inundables de Loreto, esto representa un beneficio económico a largo plazo significativo.

c) *Beneficios sociales y de calidad de vida*

El acceso a servicios de saneamiento dignifica las condiciones de vida de la población, especialmente de mujeres y niñas, quienes son las principales afectadas por la falta de instalaciones sanitarias adecuadas. La disponibilidad de agua en el hogar reduce el tiempo dedicado a la recolección de agua, liberando horas productivas que pueden destinarse a actividades educativas y económicas.

d) *Beneficios ambientales*



La implementación de sistemas de tratamiento de excretas reduce la contaminación de los cuerpos de agua, contribuyendo a la preservación de los ecosistemas acuáticos amazónicos y a la protección de la biodiversidad.

IV. INCIDENCIA AMBIENTAL

4.1. Impactos ambientales positivos

a) Reducción de la contaminación de cuerpos de agua

La situación actual, caracterizada por la ausencia de sistemas de disposición de excretas en las zonas periurbanas inundables, genera contaminación directa de los ríos amazónicos mediante vertimientos de aguas residuales sin tratamiento y disposición de excretas a cielo abierto. Durante los períodos de creciente, esta contaminación se dispersa ampliamente, afectando ecosistemas acuáticos y fuentes de agua utilizadas por comunidades aguas abajo.

La implementación de sistemas de saneamiento resiliente reducirá significativamente los vertimientos contaminantes. Los sistemas propuestos incluyen biodigestores y plantas de tratamiento compactas que procesan las aguas residuales antes de su disposición final, minimizando el impacto sobre los cuerpos de agua.

b) Protección de ecosistemas acuáticos amazónicos

Los ecosistemas acuáticos amazónicos constituyen reservorios de biodiversidad de importancia global. La reducción de la contaminación por vertimientos de aguas residuales contribuye a la preservación de la fauna íctica, los bosques inundables de várzea e igapó, y los servicios ecosistémicos asociados.

La pesca artesanal, que constituye una actividad económica y cultural fundamental para las poblaciones amazónicas, se verá beneficiada por la mejora de la calidad del agua y la recuperación de las poblaciones de peces.

c) Contribución a la adaptación al cambio climático

El cambio climático está incrementando la variabilidad de los ciclos hidrológicos amazónicos, con eventos de creciente más intensos y períodos de estiaje más prolongados. La implementación de infraestructura de saneamiento resiliente contribuye a la adaptación de las poblaciones frente a estos cambios, reduciendo su vulnerabilidad sanitaria durante eventos extremos.

4.3. Coherencia con la política ambiental nacional

La propuesta es coherente con los siguientes instrumentos de política ambiental:

La Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que establece como uno de sus ejes la gestión integral de la calidad ambiental, incluyendo la calidad del agua.

La Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, aprobada por Decreto Supremo 006-2015-MINAGRI, que promueve la gestión integrada de los recursos hídricos con enfoque de cuenca y prioriza el uso del agua para consumo humano.



La Contribución Determinada a Nivel Nacional del Perú en el marco del Acuerdo de París, que incluye medidas de adaptación relacionadas con la gestión del agua y el saneamiento.

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

5.1. Relación con la Agenda Legislativa 2024-2025

La Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, aprobada mediante Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR publicada el 2 de noviembre de 2024, establece cuatro objetivos principales: Democracia y Estado de derecho; Equidad y justicia social; Competitividad en el país; y Estado eficiente, transparente y descentralizado.

La presente iniciativa legislativa se vincula directamente con el objetivo de Equidad y justicia social, específicamente con las siguientes políticas de Estado priorizadas:

a) Reducción de la pobreza

El acceso a servicios de saneamiento constituye un factor determinante para la superación de la pobreza. Las poblaciones de las zonas periurbanas inundables de la Amazonía presentan altos índices de pobreza y pobreza extrema, situación que se perpetúa por la carencia de servicios básicos. La presente propuesta contribuye a cerrar brechas de infraestructura que condicionan las oportunidades de desarrollo de estas poblaciones.

b) Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

La exclusión de las poblaciones amazónicas periurbanas del acceso a servicios de saneamiento constituye una forma de discriminación indirecta basada en la condición geográfica. La presente propuesta busca eliminar las barreras normativas que generan esta exclusión, garantizando igualdad de oportunidades en el acceso a servicios básicos.

c) Acceso universal a los servicios de salud

La provisión de agua potable y saneamiento es condición necesaria para la protección de la salud pública. La presente propuesta contribuye al objetivo de acceso universal a los servicios de salud mediante la prevención de enfermedades de transmisión hídrica.

5.2. Relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002 y actualizado periódicamente, constituye el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y el consenso, que definen lineamientos generales para el desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible del país.

La presente iniciativa se vincula directamente con las siguientes Políticas de Estado:

a) Décima Política de Estado: Reducción de la pobreza



MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ
Congresista de la República

"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA
ECONOMÍA PERUANA"

Esta política establece el compromiso de dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas.

La provisión de servicios de saneamiento a las poblaciones amazónicas excluidas constituye una medida concreta de reducción de la pobreza, al eliminar un factor de vulnerabilidad que afecta las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo.

b) Décimo tercera Política de Estado: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social

Esta política establece el compromiso de asegurar las condiciones para un acceso universal a la salud en forma gratuita, continua, oportuna y de calidad, con prioridad en las zonas de concentración de pobreza y en las poblaciones más vulnerables.

La presente propuesta contribuye directamente a esta política al garantizar el acceso a agua potable y saneamiento como determinantes fundamentales de la salud pública.

c) Trigésimo tercera Política de Estado: Política de Estado sobre los recursos hídricos

Aprobada el 14 de agosto de 2012 por el Foro del Acuerdo Nacional, esta política establece el compromiso de cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana al acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones.

El texto de la Política 33 señala expresamente:

"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."

La presente propuesta desarrolla el mandato de la Política 33 al establecer un marco institucional diferenciado para las zonas periurbanas inundables de la Amazonía, garantizando la viabilidad y sostenibilidad del acceso a servicios de saneamiento en estos territorios.

d) Décimo novena Política de Estado: Desarrollo sostenible y gestión ambiental

Esta política establece el compromiso de integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del país.

La presente propuesta integra los objetivos de acceso a servicios de saneamiento con la protección ambiental de los ecosistemas acuáticos amazónicos, contribuyendo al desarrollo sostenible de la región.

5.3. Relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La presente iniciativa contribuye directamente al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6: "Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos", específicamente:

Oficina Principal
As. Abellan
(005) 36



MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ
Congresista de la República

*"AÑO DE LA RECUPERACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA
ECONOMÍA PERUANA"*

Meta 6.1: Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos.

Meta 6.2: Para 2030, lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables.

Meta 6.b: Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.