



A : **JULIO CESAR NIÑO BAZALAR**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARIA GENERAL

De : **JUAN FRANCISCO OCHOA SOTOMAYOR**
DIRECTOR GENERAL
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13573/2025-CR, Ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana.

Referencia : a) Oficio N° 1986-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b) Nota Informativa N° D000191-2026-DIGERD-MINSA
c) Nota Informativa N° D000449-2026-DIGESA-MINSA
(Expediente N° 2026-0081253)

Fecha : Jesús María, 16 de abril de 2026

Mediante el presente se informa sobre el Proyecto de Ley N° 13573/2025-CR, Ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana, en adelante, el Proyecto de Ley.

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 A través del documento de la referencia a), la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a este Ministerio opinión respecto al Proyecto de Ley.
- 1.2 Con los documentos de las referencias b) y c), la Dirección General de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Nacional en Salud (DIGERD) y la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA), emiten opinión sobre el Proyecto de Ley.

II. BASE LEGAL:

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Ley N° 26842, Ley General de Salud, y modificatorias.
- 2.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.4 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 2.5 Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, y modificatorias.
- 2.6 Decreto Supremo N° 008-2017-SA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud.

III. ANÁLISIS

A) Contenido del Proyecto de Ley

3.1 El Proyecto de Ley se estructura en quince (15) artículos, los cuales regulan el marco conceptual, los parámetros de inversión y las condiciones de prestación del servicio, cinco (5) Disposiciones Complementarias Finales que establecen mandatos ejecutivos y de adecuación institucional y seis (6) Disposiciones Complementarias Modificadorias, las mismas que plantean reformar el Decreto Legislativo N° 1280, Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento:

- Artículo 1. Objeto de la Ley: Establece disposiciones para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía.
- Artículo 2. Finalidad: Promover tecnologías adaptadas y superar las barreras normativas que impiden la inversión pública por clasificaciones de riesgo.
- Artículo 3. Ámbito de aplicación: Circunscribe la norma a los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios.
- Artículo 4. Definiciones: Precisa términos técnicos como zona periurbana inundable amazónica, Inundación estacional predecible, Adaptación a dinámicas fluviales, Saneamiento resiliente y Tecnologías adaptadas.
- Artículo 5. Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico: Crea la figura de las ZTESA para habilitar la inversión pública en zonas de riesgo.
- Artículo 6. Procedimiento de declaración: Detalla los informes y diagnósticos exigidos para que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) emita la resolución de ZTESA.
- Artículo 7. Efectos de la declaración: Permite ejecutar proyectos y faculta a las municipalidades a otorgar constancias de posesión para el acceso a servicios.
- Artículo 8. Tecnologías adaptadas de saneamiento: Obliga al MVCS a aprobar un catálogo con opciones como plantas de tratamiento elevadas y redes hidráulicas adaptadas.
- Artículo 9. Criterios de diseño: Fija requisitos técnicos obligatorios de resiliencia operativa, nivel de protección, durabilidad y pertinencia cultural.
- Artículo 10. Proyectos de inversión pública en ZTESA: Exime a los proyectos de la obligación de ubicarse en zonas de riesgo bajo o mitigable.
- Artículo 11. Evaluación de proyectos: Establece criterios adicionales de evaluación, como el análisis de resiliencia y los beneficios en la salud pública.
- Artículo 12. Financiamiento preferente: Prioriza recursos presupuestales y fondos de inversión del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS).
- Artículo 13. Modelos de gestión: Reconoce diversas modalidades de prestación (Empresas Prestadoras de Servicios, municipal directa, comunitaria, mixta y operadores especializados).
- Artículo 14. Fortalecimiento de capacidades: Obliga a implementar un programa permanente de formación para operadores locales y funcionarios.
- Artículo 15. Sostenibilidad tarifaria: Faculta a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento a fijar criterios para la determinación de tarifas y cuotas de los servicios de saneamiento en ZTESA, considerando costos incrementales de tecnologías adaptadas, capacidad de pago, mecanismos de subsidio, valoración social del servicio.

Disposiciones Complementarias Finales

- **PRIMERA. Reglamentación:** Otorga un plazo de ciento veinte (120) días calendario para aprobar el Reglamento.
- **SEGUNDA. Adecuación normativa:** Otorga ciento ochenta (180) días calendario para que el MVCS y el CENEPRED adecúen sus instrumentos de gestión de riesgos.

- **TERCERA. Registro Nacional de ZTESA:** Dispone la creación de un registro administrado por el MVCS para inscribir dichas zonas.
- **CUARTA. Priorización de inversiones:** Obliga a incluir la asignación de recursos dentro del Plan Nacional de Saneamiento.
- **QUINTA. Financiamiento:** Aclara que la implementación no demandará recursos adicionales al Tesoro Público.

Disposiciones Complementarias Modificatorias del Decreto Legislativo N° 1280

- **PRIMERA. Modificación del artículo 7:** Agrega competencias al Ente rector para liderar la gestión del riesgo de desastres en prestadores y declarar las ZTESA.
- **SEGUNDA. Modificación del artículo 16:** Incorpora el numeral 16.5, reconociendo modelos de gestión adaptados a condiciones hidrogeográficas amazónicas.
- **TERCERA. Modificación del artículo 29:** Diferencia jurídicamente las zonas de riesgo impredecible de las zonas de inundación estacional predecible en la Amazonía.
- **CUARTA. Incorporación del artículo 29-A:** Integra un marco normativo específico para el saneamiento en las ZTESA en la norma rectora.
- **QUINTA. Modificación del artículo 69:** Añade el numeral 6, incluyendo a las ZTESA en los mecanismos institucionales para sostenibilidad de servicios.
- **SEXTA. Incorporación de Disposición Complementaria Final:** Agrega la Trigésima Segunda Disposición Complementaria Final, consagrando un régimen especial y la prevalencia jurídica de la ley propuesta.

B) Sobre las competencias del Ministerio de Salud

- 3.2 Los numerales I y II del Título Preliminar de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, disponen que la salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo, y que es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla. El artículo 123 establece que la Autoridad de Salud de nivel nacional es el órgano especializado del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo la dirección y gestión de la política nacional de salud y actúa como la máxima autoridad normativa en materia de salud.
- 3.3 En ese sentido, la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1161, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, señala que el Ministerio de Salud es la Autoridad de Salud a nivel nacional, según lo establece la Ley 26842, Ley General de Salud, tiene a su cargo la función rectora a nivel nacional, la formulación, dirección y gestión de la política nacional de salud y es la máxima autoridad en el sector. Su finalidad es la promoción de la salud, la prevención de enfermedades, la recuperación de la salud y la rehabilitación de la salud de la población.
- 3.4 De conformidad con lo dispuesto en los artículos I y VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las entidades que conforman el Poder Ejecutivo se rigen, entre otros, por el *principio de legalidad*, según el cual, las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico, desarrollando sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas; y, por el *principio de competencia*, por el cual dicho Poder del estado ejerce sus atribuciones sin asumir funciones o atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno o sectores. Según el artículo 22 de la citada Ley, los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores. Su ámbito de competencia se establece en su Ley de Organización y Funciones.
- 3.5 Conforme lo dispone el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, éste es un organismo del Poder Ejecutivo y órgano rector en materia de salud a nivel nacional. El artículo 3 de la

misma norma prescribe que el Ministerio de Salud es competente en: 1) Salud de las personas; 2) Aseguramiento en salud; 3) Epidemias y emergencias sanitarias; 4) Salud ambiental e inocuidad alimentaria; 5) Inteligencia sanitaria; 6) Productos farmacéuticos y sanitarios, dispositivos médicos y establecimientos farmacéuticos; 7) Recursos humanos en salud; 8) Infraestructura y equipamiento en salud; y, 9) Investigación y tecnologías en salud.

- 3.6 El Ministerio de Salud cumple sus funciones a través de sus Órganos de Línea y Organismos Adscritos, según lo establece el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2017-SA, en cuyo marco se han emitido las opiniones técnicas sobre el Proyecto de Ley.

C) Opiniones técnicas

- 3.7 La **Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA)**, mediante el Informe N° D000012-2026-DIGESA-EPEG-REL-MINSA del Equipo de Políticas y Estrategias de Gestión, señala lo siguiente:

3.7.1 El Proyecto de 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 del Proyecto de 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.

3.7.2 Así, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley se identifica un vacío normativo pues, el Decreto Legislativo N° 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 N° 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.

3.7.3 Es de advertirse que el Proyecto de Ley introduce la categoría ZTESA para intervenir en zonas inundables de la Amazonía que cumplan con los requisitos legales. Esta clasificación autoriza el financiamiento público en saneamiento (inversión pública en infraestructura), prevaleciendo sobre las limitaciones del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. El objetivo es validar asentamientos adaptados al entorno fluvial mediante sistemas de infraestructura resilientes y técnicamente adecuados.

3.7.4 Cabe mencionar que, los artículos 6 y 7 del Decreto Supremo N° 001-2025-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N°1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, señala que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, es el ente rector en materia de los servicios de

agua potable y saneamiento, y como tal tiene las funciones aprobar la normatividad sectorial, como el Plan Nacional de agua potable y saneamiento y el Plan Nacional de agua potable y saneamiento.

- 3.7.5 Desde el punto de vista de Salud Pública, existe sólida evidencia científica que vincula el acceso a agua potable y saneamiento con una reducción significativa en la prevalencia de enfermedades diarreicas agudas, anemia, desnutrición crónica infantil y mortalidad infantil. Estudios indican que el acceso a servicios adecuados, junto con buenos hábitos de higiene, impacta directamente en la mejora de la salud pública, especialmente en niños¹. En conclusión, cerrar la brecha de saneamiento no solo salva vidas, sino que es una de las inversiones más rentables para el desarrollo de un país.

No obstante, el ente rector en materia de saneamiento es el MVCS, competencia que le permite planificar, diseñar, normar y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales relacionadas con los servicios de saneamiento en el ámbito de su competencia, los cuales son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en todo el territorio nacional, debiendo acotarse que, el Plan Nacional de Saneamiento, a su cargo, constituye el principal instrumento de implementación de la Política Nacional de Saneamiento y del marco normativo del sector, contiene los objetivos, lineamientos e instrucciones para el uso eficiente de los recursos en la provisión de los servicios de saneamiento.

- 3.7.6 Desde el enfoque de control sanitario, la DIGESA se orienta en la vigilancia sanitaria y salud ambiental para prevenir enfermedades, en tanto que, el MVCS es el ente rector de la infraestructura y servicios de agua y saneamiento por lo que, no corresponde emitir opinión al proyecto de Ley.

- 3.8 **La Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública (DGIESP)**, mediante Informe N° D000003-2026-UMS-DIGERD-AGR-MINSA de la Unidad de Movilización en Salud, remite opinión señalando lo siguiente:

- 3.8.1 En la tercera disposición complementaria del Proyecto de Ley, se señala que el **Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento** crearía y administraría el Registro Nacional de Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA), en el cual se inscribirían todas éstas y se registraría la información relativa a los proyectos de inversión y la prestación de servicios de saneamiento en cada una de ellas, y este Ministerio es quien priorizaría la asignación de recursos para la inversión en saneamiento en las ZTESA. (cuarta disposición complementaria).
- 3.8.2 Según el Decreto Supremo N° 013-2021-VIVIENDA, que aprueba la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; señala que éste, como organismo del Poder Ejecutivo, tiene competencias en las materias de Saneamiento y urbanismo y desarrollo urbano, entre otras.
- 3.8.3 Según, el Decreto Supremo N° 008-2017-SA, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud (ROF MINSA) y modificatorias; establece que la Dirección General de Gestión del Riesgo de Desastres y Defensa Nacional en Salud (DIGERD) como órgano de línea del MINSA, dependiente del Despacho Viceministerial de Salud Pública, encargado del planeamiento estratégico para desarrollar en el sector salud

¹ https://www.who.int/health-topics/water-sanitation-and-hygiene-wash#tab=tab_1



los componentes, procesos y subprocesos de la Política Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres. Coordina con los órganos competentes del MINSA, la atención de emergencias sanitarias que corresponden; así como la prevención y control del riesgo de desastres.

- 3.8.4 En ese sentido, y con relación a la opinión técnica solicitada al Proyecto de Ley, se señala que la DIGERD no tiene funciones establecidas relacionadas a la materia de la iniciativa legislativa para emitir una opinión técnica al respecto.

D) Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.9 El Proyecto de Ley tiene como objeto garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía (Loreto, Ucayali y Madre de Dios). Para ello, crea la figura legal de las **Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA)**. Esta declaración permite la inversión pública en infraestructura de saneamiento, superando las barreras normativas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que habitualmente restringen obras en zonas inundables.
- 3.10 De conformidad con el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1161, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, el Ministerio de Salud es el órgano rector en materia de salud a nivel nacional. No obstante, el contenido del Proyecto de Ley N° 13573/2025-CR regula estrictamente parámetros de inversión pública, tecnologías de saneamiento e infraestructura en zonas de riesgo. Estas materias exceden el ámbito competencial del MINSA.
- 3.11 Tal como lo advierten los órganos técnicos, la evaluación, registro y regulación de las ZTESA corresponden legalmente al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Saneamiento.

IV. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, en el marco de las competencias del Ministerio de Salud, en relación al Proyecto de Ley N° 13573/2025-CR, Ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía Peruana, el Ministerio de Salud carece de competencias para emitir opinión técnica sobre el fondo del Proyecto de Ley, toda vez que las disposiciones contenidas en la iniciativa legislativa no recaen dentro de sus competencias funcionales.

Se adjunta el proyecto de Oficio para el Congreso de la República.

Lo que informo a Usted para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JUAN FRANCISCO OCHOA SOTOMAYOR
DIRECTOR GENERAL
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

(JFOS/jfcg/srv)