



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Se ha remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el **Proyecto de Ley 14301/2025-CR** de autoría de la congresista Espinoza Vargas, Jhaec Darwin, que propone autorizar a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes, con la aprobación del acta con dispensa de su lectura para ejecutar los acuerdos, en su Décima Novena Sesión Ordinaria llevada a cabo el 10 de junio de 2026, proponer la **APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 14301/2025-CR**, con un texto sustitutorio que se encuentra en la parte final del presente dictamen. Votaron a favor los congresistas Soto Reyes, Alejandro; Martínez Talavera, Pedro Edwin; Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Acuña Peralta, Segundo Héctor; Amuruz Dulanto, Yessica Rosselli; Arriola Tueros, José Alberto; Bellido Ugarte, Guido; Chirinos Venegas, Patricia Rosa; Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; Flores Ancachi, Jorge Luis; Gonza Castillo, Américo; Heidinger Ballesteros, Nelcy Lidia; Infantes Castañeda, Mery Eliana; Jiménez Heredia, David Julio; Mita Alanoca, Isaac; Monteza Facho, Silvia María; Ramírez García, Tania Estefany; Reymundo Mercado, Edgard Cornelio; Robles Araujo, Silvana Emperatriz; Salhuana Cavides, Eduardo; Santisteban Suclupe, Magally; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Valer Pinto, Héctor; Varas Meléndez, Elías Marcial; Zea Choquechambi, Oscar; y Zegarra Saboya, Ana Zadith.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 14301/2025-CR, fue decretado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República como primera comisión dictaminadora y como segunda comisión dictaminadora la comisión descentralización, regionalización, gobiernos locales y modernización de la gestión del estado.

1.2. Antecedentes parlamentarios

a) Iniciativa y Autoría Legislativa

El Proyecto de Ley 14301/2025-CR, "Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento", fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 20 de marzo de 2026.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

La iniciativa legislativa es de autoría principal del congresista Jhaec Darwin Espinoza Vargas, y fue presentada con la adhesión y el respaldo de los congresistas integrantes del Grupo Parlamentario Podemos Perú.

La referida propuesta se presentó en el ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, en estricta concordancia con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

b) Vinculación con la Agenda Legislativa Priorizada

De la revisión de la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el Período Anual de Sesiones 2025-2026, se advierte que el Proyecto de Ley 14301/2025-CR se encuentra estrechamente vinculado con los ejes temáticos referidos a **Desarrollo e Inclusión Social y Salud Pública**.

La propuesta legislativa guarda coherencia directa con la prioridad parlamentaria orientada al cierre de brechas de infraestructura y la provisión de servicios públicos esenciales. Ello, en la medida que busca viabilizar mecanismos normativos y financieros para garantizar el acceso provisional y urgente al agua potable y saneamiento básico a favor de las poblaciones vulnerables.

Esta vinculación se sustenta en el estricto cumplimiento del mandato previsto en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú, el cual reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable, constituyendo una prioridad del Estado garantizar este recurso para la salvaguarda de la salud pública.

Adicionalmente, tal como señala el autor en su exposición de motivos, la iniciativa legislativa se articula con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, específicamente con aquellas orientadas a la reducción de la pobreza, la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación y la afirmación de un Estado eficiente al servicio de las necesidades de la ciudadanía.

c) Los proyectos de ley N° 1617/2021-CR y 4383/2022-CR.

El marco normativo que antecede a la iniciativa materia de estudio refleja un esfuerzo sostenido del Estado de mejorar el acceso universal al servicio de agua potable, destacando los siguientes hitos legislativos vinculados directamente a la materia:

- **Ley N° 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable:** Norma matriz sobre la cual recae la propuesta de modificación, que regula las intervenciones temporales e infraestructura no convencional para dotar de agua potable a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- **Decreto Supremo N° 010-2024-VIVIENDA:** Que aprueba el Reglamento de la Ley N° 32065, detallando la operatividad, roles institucionales y mecanismos de financiamiento (vía FIAS) para las intervenciones de acceso universal.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- **Decreto Legislativo N° 1280, Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (cuyo TUO fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 001-2025-VIVIENDA):** Norma marco que rige la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en los ámbitos urbano y rural, determinando las competencias exclusivas y compartidas de los gobiernos locales, así como el rol rector del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa materia del presente dictamen tiene como propósito central autorizar a las municipalidades provinciales y distritales a financiar, ejecutar o cofinanciar sistemas provisionales de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, con la finalidad de garantizar condiciones mínimas de salubridad y acceso al agua a poblaciones que aún no cuentan con redes formales de saneamiento

En el desarrollo de su fórmula legal, el proyecto propone autorizar normativamente a las municipalidades provinciales y distritales a financiar, cofinanciar y ejecutar sistemas provisionales de abastecimiento de agua potable y alcantarillado a favor de las poblaciones en situación de vulnerabilidad que carecen de redes formales. Para garantizar la viabilidad de estas intervenciones temporales —tales como pilones, sistemas modulares o abastecimiento mediante camiones cisterna—, la iniciativa faculta explícitamente a los gobiernos locales a emplear diversas fuentes de financiamiento, incluyendo recursos ordinarios, recursos directamente recaudados y los provenientes del canon, sobrecanon y regalías, buscando agilizar el cierre de brechas de salubridad desde un enfoque descentralizado.

Para tal efecto propone la siguiente fórmula legal.

“LEY QUE AUTORIZA A LAS MUNICIPALIDADES A INVERTIR EN PROGRAMAS PROVISIONALES DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA POBLACIONES SIN ACCESO A SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar a las municipalidades provinciales y distritales a financiar, ejecutar o cofinanciar sistemas provisionales de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, con la finalidad de garantizar condiciones mínimas de salubridad y acceso al agua a poblaciones que aún no cuentan con redes formales de saneamiento.

Artículo 2. Implementación de sistemas provisionales de agua y alcantarillado *Autorízase a los gobiernos locales a implementar sistemas provisionales de agua potable y alcantarillado, en coordinación con las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) u otras entidades competentes, mientras se ejecutan proyectos definitivos de infraestructura sanitaria.*

Estos sistemas provisionales pueden comprender, entre otros:

a) Instalación temporal de redes de distribución de agua potable.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- b) *Instalación provisional de redes de alcantarillado sanitario.*
- c) *Tanques elevados, reservorios o sistemas de almacenamiento temporal de agua.*
- d) *Sistemas modulares de saneamiento o tratamiento temporal de aguas residuales.*
- e) *Abastecimiento mediante camiones cisterna complementado con infraestructura provisional de distribución.*
- f) *Instalación de conexiones domiciliarias temporales o colectivas.*

Artículo 3. Intervención en asentamientos humanos y zonas en proceso de formalización

Los sistemas provisionales podrán implementarse en:

1. *Asentamientos humanos en proceso de formalización.*
2. *Zonas de expansión urbana o periurbana.*
3. *Centros poblados rurales sin acceso a servicios básicos.*
4. *Sectores urbanos donde el proyecto definitivo de saneamiento se encuentre en fase de formulación o ejecución.*

La implementación de estos sistemas provisionales no sustituye ni reemplaza los proyectos definitivos de infraestructura de agua potable y alcantarillado, los cuales deberán ejecutarse conforme a la planificación sectorial correspondiente.

Artículo 4. Financiamiento

Las municipalidades provinciales y distritales podrán financiar estos sistemas provisionales con cargo a:

- *Recursos ordinarios.*
- *Canon, sobrecanon y regalías.*
- *Recursos directamente recaudados.*
- *Transferencias del gobierno nacional.*
- *Convenios de cooperación interinstitucional.*

Artículo 5. Coordinación institucional

Los gobiernos locales implementarán los sistemas provisionales en coordinación con:

- *El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.*
- *La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).*
- *Las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS).*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados desde su publicación.

Tercera. Vigencia

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

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

3. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable
- Decreto Supremo N° 010-2024-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable.
- Decreto Legislativo N° 1280, Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2025-VIVIENDA Normativa Presupuestal y Financiera.
- Decreto Legislativo N° 1284, que crea el Fondo de Inversión Agua Segura (FIAS)
- Ley 27506, Ley de Canon y sus modificatorias.
- Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. Cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso

En el marco del análisis legislativo, se ha revisado el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que constituye la materia del presente dictamen.

La revisión se ha realizado en conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, verificándose que el proyecto cumple con los requisitos de admisibilidad exigidos por la normativa vigente, lo que permite su tramitación dentro del procedimiento legislativo.

Elementos Presentes en el proyecto de ley.

- Fórmula legal: el proyecto presenta la correspondiente fórmula legal, que establece la estructura normativa y permite su adecuada incorporación al ordenamiento jurídico.
- Exposición de motivos: La iniciativa incluye una exposición de motivos que justifica la propuesta y fundamenta su importancia en el contexto legal y social.
- Efecto de la vigencia en la legislación: Se detalla el impacto que tendría la entrada en vigor la norma propuesta en la legislación nacional, permitiendo anticipar los posibles cambios y ajustes necesarios en el sistema normativo.
- Relación con el Acuerdo Nacional: El proyecto establece su vinculación con los lineamientos del Acuerdo Nacional, lo que asegura su coherencia con los objetivos estratégicos del país.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- **Análisis costo-beneficio:** Finalmente, la iniciativa incluye una sección dedicada al análisis costo-beneficio, en la cual se evalúan los recursos necesarios y los beneficios esperados como resultado de la implementación de la norma.

4.2. Análisis técnico

El análisis técnico de la iniciativa legislativa se aborda desde una perspectiva integral, evaluando la viabilidad de la propuesta original y justificando la necesidad de encauzarla a través de un texto sustitutorio que modifique la Ley N° 32065, incorporando salvaguardas que garanticen la sostenibilidad financiera y operativa del Estado.

4.2.1. Sobre la pertinencia de modificar la Ley N° 32065 frente a la creación de una nueva norma

El Proyecto de Ley 14301/2025-CR propone crear una ley independiente para autorizar a las municipalidades a implementar sistemas provisionales de agua y alcantarillado. Sin embargo, desde el punto de vista de la técnica legislativa y el ordenamiento jurídico, aprobar una norma aislada generaría sobrerregulación y duplicidad, toda vez que el Estado ya cuenta con la **Ley N° 32065 (Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable)**, la cual regula las intervenciones temporales e infraestructura no convencional.

Por tanto, resulta técnicamente eficiente y viable subsumir la propuesta del autor mediante un Texto Sustitutorio que modifique la Ley N° 32065, ampliando sus alcances y mejorando su diseño financiero, preservando así la coherencia del marco normativo sectorial.

4.2.2. Incorporación del Saneamiento (Alcantarillado) Provisional

La Ley 32065 original presenta un vacío técnico: se enfoca casi exclusivamente en la dotación de agua potable, omitiendo el componente de evacuación de aguas residuales. Desde la perspectiva de la salud pública y la ingeniería sanitaria, dotar de agua a una población sin un sistema adecuado de alcantarillado o disposición de excretas incrementa exponencialmente los riesgos de enfermedades infectocontagiosas y pasivos ambientales.

Por ello se proyecta proponer de modificar los artículos 1 y 3 de la Ley N° 32065 para incluir explícitamente el **saneamiento provisional** (redes temporales, módulos de tratamiento, disposición segura de lodos) resulta técnicamente indispensable para brindar una solución integral a las poblaciones vulnerables.

4.2.3. Viabilidad Financiera y Descentralización de los Recursos

Uno de los mayores aportes de la iniciativa es la diversificación de las fuentes de financiamiento. Actualmente, las intervenciones provisionales dependen casi en su

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

totalidad del Fondo de Inversión Agua Segura (FIAS), lo que genera cuellos de botella administrativos.

Al habilitar legalmente a los gobiernos locales para que utilicen recursos provenientes del **canon, sobrecanon, regalías, recursos directamente recaudados (RDR) y el mecanismo de Obras por Impuestos (Ley 29230)**, se otorga liquidez real y capacidad de ejecución descentralizada a las municipalidades para el cierre de brechas urgentes en sus jurisdicciones.

4.2.4. Implementación de salvaguardas para la protección de los recursos públicos

Si bien la flexibilización de inversiones provisionales es necesaria, un análisis riguroso advierte riesgos estructurales que el presente dictamen mitiga a través de los siguientes candados normativos en el texto sustitutorio.

- **Evitar la "Provisionalidad Permanente" (Protección del Invierte.pe):** Existe el riesgo de que, al instalar módulos temporales, las autoridades locales abandonen la formulación de los proyectos definitivos de inversión pública. Para evitarlo, el texto debe condicionar la operatividad de estos sistemas a su estricta temporalidad, estableciendo que la implementación provisional no exime ni suspende la obligación de los gobiernos locales de formular y ejecutar el proyecto definitivo bajo las normas del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- **Salvaguarda Financiera para las EPS:** Se advierte que imponer subsidios tarifarios del 100% por ley (gratuidad del servicio) para poblaciones vulnerables podría descapitalizar y quebrar a las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) si no se prevén los recursos. En ese sentido, la salvaguarda normativa debe establecer la aplicación de dichos subsidios o exoneraciones tarifarias estará estrictamente condicionada a la transferencia efectiva de los recursos compensatorios por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) o el FIAS, garantizando el principio de equilibrio presupuestario.
- **Gestión Sanitaria Obligatoria:** Tratándose de alcantarillado provisional, debemos incorporar una exigencia técnica ineludible: los gobiernos locales deben garantizar la gestión segura de excretas y el tratamiento temporal de las aguas residuales antes de su disposición final, evitando que la solución se convierta en un foco de contaminación ambiental.

4.3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad

El presente análisis evalúa la justificación de la fórmula legal propuesta originalmente en el Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR, contrastando la urgencia del problema público con la idoneidad del mecanismo legislativo planteado por el autor.

4.3.1 Necesidad:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

El espíritu de la iniciativa legislativa responde a una necesidad pública innegable, real y apremiante. Actualmente, los proyectos integrales de infraestructura de agua potable y saneamiento bajo el esquema del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) tienen plazos de maduración y ejecución que oscilan entre los 5 y 10 años. Ante esta realidad, las poblaciones en zonas de expansión urbana informal, rural o en pobreza extrema no pueden esperar una década para acceder a condiciones mínimas de salubridad. Por tanto, existe una necesidad imperiosa de habilitar a los gobiernos locales para que brinden soluciones temporales y provisionales (saneamiento básico, distribución en cisternas, módulos) que mitiguen el impacto en la salud pública mientras se desarrollan las obras definitivas.

4.3.2 Viabilidad:

A pesar de la manifiesta necesidad del problema que busca resolver, la fórmula legal planteada en el PL 14301/2025-CR, en sus propios términos, carece de viabilidad técnica, legal y operativa, por las siguientes consideraciones objetivas:

- **Inviabilidad Legal -Sobrerregulación:** El proyecto pretende crear una ley independiente y paralela para autorizar sistemas provisionales, desconociendo que el ordenamiento jurídico ya cuenta con la Ley N° 32065, la cual regula precisamente el acceso universal mediante intervenciones temporales. Aprobar el proyecto generaría una grave duplicidad normativa y un conflicto en la aplicación de las leyes en el sector saneamiento.
- **Inviabilidad Operativa e Institucional:** Tal como lo ha advertido la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) en su informe técnico, el proyecto adolece de un error funcional al establecer que dicha entidad debe "coordinar" la implementación de estos sistemas con los municipios. La SUNASS es un ente regulador y fiscalizador, no un co-ejecutor de obras, lo que demuestra una deficiencia en la técnica legislativa en las competencias del Estado.
- **Inviabilidad Técnica -Perpetuidad de la Precariedad:** El proyecto carece de "candados normativos". Al autorizar el gasto en obras provisionales sin establecer plazos máximos ni condicionar estas acciones a la continuidad de los perfiles técnicos definitivos, la norma genera el alto riesgo de que los alcaldes instalen redes temporales y abandonen su obligación de ejecutar la infraestructura permanente.

4.3.3 Oportunidad:

Resulta altamente oportuno poner en la agenda legislativa el debate sobre el cierre de brechas de urgencia y la participación directa de los gobiernos locales y sus recursos financieros (canon, regalías) en la solución. Sin embargo, aprobar una "nueva ley" inconexa no representa una decisión parlamentaria oportuna ni responsable. La oportunidad real radica en aprovechar el impulso de esta iniciativa para perfeccionar y

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

fortalecer el marco legal preexistente, garantizando que la intervención del Estado sea rápida pero técnicamente ordenada.

4.4. De la problemática expresada por la iniciativa legislativa

De la revisión de la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR, se advierte que la iniciativa identifica y expone una problemática estructural y de urgente atención: la profunda brecha temporal que existe entre la necesidad biológica inmediata de contar con servicios de saneamiento y los prolongados plazos que demanda el Estado para proveerlos de manera definitiva.

La problemática se puede sistematizar en las siguientes dimensiones:

- **El desfase del ciclo de inversión pública:** El autor del proyecto señala acertadamente que la formulación, evaluación, ejecución y liquidación de un proyecto integral de agua y alcantarillado bajo el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) es un proceso de lenta maduración. Las poblaciones asentadas en zonas de reciente expansión urbana, periurbana o rural se ven obligadas a esperar lustros, e incluso décadas, para ver materializada la obra definitiva.
- **Impacto en la salud pública y la economía familiar:** Mientras se cumple este prolongado ciclo burocrático y constructivo, la población vulnerable carece de redes seguras. Esta carencia los empuja a consumir agua de fuentes dudosas o a comprarla a camiones cisterna informales a costos superlativos (pagando por metro cúbico un precio considerablemente mayor que un usuario conectado a la red formal). Asimismo, la falta de alcantarillado obliga a la disposición inadecuada de excretas, disparando los índices de morbilidad infantil por enfermedades gastrointestinales, anemia y desnutrición.
- **La inacción forzada de los gobiernos locales:** Frente a esta urgencia, las municipalidades, que son el nivel de gobierno más cercano a la población, se encuentran a menudo atadas de manos. Al no existir un mandato legal expreso y diversificado que les permita gastar recursos de gran envergadura (como el canon) en obras catalogadas como "provisionales", los alcaldes evitan ejecutar sistemas temporales por temor a contingencias legales o reparos por parte de la Contraloría General de la República.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

"Alta vulnerabilidad sanitaria y precarias condiciones de vida de la población asentada en zonas de expansión urbana, periurbana y rural, debido a la prolongada carencia de acceso seguro a servicios de agua y saneamiento básico."

Causas del Problema Central:

1. **Causa Directa 1:** Excesiva prolongación del ciclo de maduración y ejecución de los proyectos de inversión pública definitivos bajo el marco del Invierte.pe (desfase temporal entre la necesidad urgente y la obra permanente).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

2. **Causa Directa 2:** Limitada capacidad legal y financiera de los gobiernos locales para ejecutar intervenciones temporales y de rápida implementación, debido a las restricciones para el uso ágil de sus recursos determinados (Canon, Sobre canon, Regalías) en infraestructura no definitiva.
3. **Causa Directa 3:** Vacío normativo en el ordenamiento jurídico vigente (Ley N° 32065) que impide la gestión y tratamiento provisional de aguas residuales y excretas, limitando la intervención solo a la dotación de agua.

Efectos del Problema Central:

1. **Efectos Directos:** Elevados índices de morbilidad infantil por enfermedades de origen hídrico (Enfermedades Diarreicas Agudas, parasitosis, anemia) y severa afectación a la economía familiar debido al pago de sobrecostos por la compra de agua a camiones cisterna informales.
2. **Efectos Indirectos:** Contaminación de suelos y fuentes hídricas por la disposición inadecuada y a cielo abierto de aguas residuales, además del incremento de la conflictividad social e insatisfacción ciudadana frente a la inacción del Estado.

La iniciativa legislativa cuenta con exposición de motivos que a continuación se presentamos los aspectos más relevantes.

Proyecto de Ley 14301/2025-CR

"(...)

"El acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento constituye uno de los pilares fundamentales para garantizar condiciones adecuadas de salud pública, desarrollo humano y dignidad de las personas."

"(...)

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)¹, más de 3 millones de peruanos aún no cuentan con acceso a agua potable mediante red pública, mientras que alrededor de 5 millones carecen de servicios adecuados de alcantarillado o disposición sanitaria de excretas."

"(...)

En este contexto, una de las principales limitaciones que enfrenta el Estado para cerrar la brecha de saneamiento es el tiempo que demandan los proyectos de infraestructura definitiva."

"(...)

La formulación, evaluación, financiamiento y ejecución de proyectos de agua potable y alcantarillado puede tardar entre cinco y diez años, debido a la complejidad técnica y a los procedimientos del sistema nacional de inversión pública."

"(...)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa propone autorizar expresamente a las municipalidades provinciales y distritales a financiar y ejecutar programas provisionales de agua potable y alcantarillado, con el objetivo de garantizar condiciones mínimas de salubridad en las poblaciones que aún no cuentan con redes formales de saneamiento."

"(...)

En síntesis, la problemática que motiva la presente iniciativa legislativa puede resumirse en los siguientes aspectos:"

"1. Persistencia de una brecha significativa en el acceso a servicios de agua potable y alcantarillado en el país."

"2. Elevados costos del agua para las familias que dependen de sistemas informales de abastecimiento."

"3. Impactos negativos en la salud pública y en la calidad de vida de la población."

"4. Largos plazos de ejecución de los proyectos definitivos de infraestructura sanitaria."

"5. Limitaciones normativas que dificultan la intervención inmediata de los gobiernos locales mediante soluciones provisionales."

"Frente a este escenario, resulta necesario establecer un marco legal que permita a las municipalidades implementar programas provisionales de agua potable y alcantarillado, garantizando así condiciones mínimas de salubridad mientras se desarrollan los proyectos definitivos de infraestructura."

"(...)

El artículo 195 de la Constitución reconoce que los gobiernos locales tienen competencias para promover el desarrollo y la prestación de servicios públicos en su jurisdicción."

"(...)

En consecuencia, habilitar legalmente a las municipalidades para invertir en sistemas provisionales de agua potable y alcantarillado constituye una medida plenamente compatible con el marco constitucional vigente."

"(...)

La implementación de sistemas provisionales de agua potable y alcantarillado permitiría mejorar significativamente las condiciones de vida de estas poblaciones mientras se ejecutan los proyectos definitivos de infraestructura."

5. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

5.1 Análisis normativo

Este análisis examina las normas clave que interactúan con el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, cuyo objetivo es autorizar a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

Consideramos oportuno examinar las normas clave que se vinculan con los proyectos de ley

- **Constitución Política del Perú**

La vinculación del Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR con la Constitución Política del Perú es directa, profunda y se sustenta en tres ejes fundamentales: el reconocimiento de un derecho fundamental, la delimitación de competencias de los gobiernos locales y el respeto al principio de estabilidad presupuestal.

A continuación, se detalla este acervo constitucional artículo por artículo:

1. El Derecho Fundamental al Agua (Artículo 7-A)

La iniciativa legislativa encuentra su principal razón de ser en el **artículo 7-A de la Constitución Política**, el cual fue incorporado mediante la Ley de Reforma Constitucional N° 30588. Este artículo señala:

«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».

- **Vinculación técnica:** Dado que los proyectos definitivos de saneamiento tardan años en materializarse debido a la burocracia del ciclo de inversión, la población vulnerable ve postergado este derecho. El PL 14301, al habilitar mecanismos provisionales y de rápida ejecución, operativiza el mandato constitucional de acceso «progresivo» ante una urgencia biológica inmediata.

2. Autonomía y Competencias Municipales (Artículos 194 y 195)

El marco de actuación de la propuesta se ampara en los artículos que rigen a los gobiernos locales:

- **Artículo 194:** Otorga a las municipalidades provinciales y distritales autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
- **Artículo 195, numeral 5:** Establece que las municipalidades son competentes para «Organizar, reglamentar y prestar los servicios públicos locales de su responsabilidad».
- **Vinculación técnica:** El saneamiento básico es, por excelencia, un servicio público local. La fórmula legal del proyecto de ley no crea una competencia nueva, sino que precisa y dota de herramientas normativas a una facultad constitucional preexistente, permitiendo que los alcaldes intervengan de forma lícita en zonas sin redes formales.

3. Los Recursos Determinados (Artículo 196)

La propuesta autoriza el uso del canon, sobrecanon y regalías mineras para el financiamiento de estos sistemas provisionales. Esto se vincula con el **artículo 196, numeral 7 de la Constitución**, que define como rentas de las municipalidades:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

«Los recursos asignados por concepto de canon y sobre canon, regalías, participaciones y otros».

- **Vinculación técnica:** La Constitución determina que estos recursos corresponden a los gobiernos subnacionales. La ley, como norma de desarrollo constitucional, regulariza y clarifica que los sistemas provisionales de saneamiento califican como un destino válido para estos fondos determinado por ley, blindando el gasto de los alcaldes.

4. No Iniciativa de Gasto (Artículo 79)

Un principio transversal en el análisis de la Comisión de Presupuesto es el artículo 79 de la Constitución, el cual establece el principio de neutralidad fiscal y la restricción legislativa:

«Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto».

- **Vinculación técnica:** El proyecto de ley original podría rozar la inconstitucionalidad si obligara al Ejecutivo a transferir recursos no programados o si forzara a las EPS a dar gratuidad descapitalizándolas. Al canalizar la propuesta mediante un Texto Sustitutorio con candados normativos, se podría garantizar que las intervenciones se financien exclusivamente con los recursos vigentes de los municipios (Canon, RDR) o que los subsidios tarifarios queden condicionados a transferencias efectivas del MEF. De esta forma, se respeta estrictamente el artículo 79 y el principio de equilibrio presupuestal.

- **Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

El Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR, en su formulación original, guarda una vinculación jurídica y funcional directa y específica con la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Al proponer una autorización expresa para que los gobiernos locales inviertan en sistemas provisionales de agua y alcantarillado, la iniciativa aterriza y busca operativizar competencias, funciones y atribuciones económicas ya consagradas en esta norma orgánica, como se detalla a continuación:

1. Vinculación con las Competencias en Materia de Saneamiento y Servicios Públicos

- El **artículo 73** de la LOM establece que las municipalidades asumen las competencias y ejercen funciones específicas en materias de servicios públicos locales.
- Dentro de estos servicios públicos locales, la ley señala expresamente al saneamiento ambiental, salubridad y salud.
- De manera más específica, el **artículo 80** detalla las funciones en materia de saneamiento, salubridad y salud.
- Como función específica compartida de las municipalidades provinciales, se dispone administrar y reglamentar el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe.
- Asimismo, se establece la función provincial de proveer los servicios de saneamiento rural cuando estos no puedan ser atendidos por las municipalidades distritales.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- En el caso de las municipalidades distritales, como función específica compartida, también se señala la de administrar y reglamentar el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe.
- Además, se incluye la función distrital de proveer los servicios de saneamiento rural.

Análisis Técnico: El proyecto de ley original se sustenta en estas competencias orgánicas para proponer que la facultad de "proveer" y "administrar" el saneamiento no se limite únicamente a la infraestructura definitiva, sino que la ley habilite expresamente a los alcaldes a desplegar soluciones provisionales frente a urgencias sanitarias.

2. Vinculación con la Finalidad y Autonomía Municipal

- El **Artículo II** del Título Preliminar consagra que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
- El **Artículo IV** del Título Preliminar señala que los gobiernos locales representan al vecindario y promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales.

Análisis Técnico: La iniciativa legislativa busca materializar esta finalidad orgánica, otorgando a las autoridades ediles las herramientas concretas (sistemas temporales) para cumplir con el deber de asegurar la adecuada prestación de los servicios, respaldados en su autonomía administrativa.

3. Vinculación con el Régimen Económico y las Rentas Municipales

- El artículo 4 de la fórmula legal original (PL 14301) autoriza a financiar los sistemas provisionales con diversas fuentes, entre ellas el canon, sobrecanon y regalías.
- Esto tiene vinculación directa con el artículo 69 de la LOM, que clasifica y define cuáles son las rentas municipales.
- El inciso 5 de dicho artículo precisa que constituyen rentas de las municipalidades los recursos asignados por concepto de canon y renta de aduana, conforme a ley.

Análisis Técnico: La propuesta legislativa se articula con el régimen económico de la LOM al pretender ampliar y detallar el uso lícito de estas rentas (como el canon), disipando el actual temor administrativo de los gobiernos locales a invertir sus recursos orgánicos en obras no definitivas.

- **Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.**

El Proyecto de Ley 14301/2025-CR, en su formulación original, guarda una vinculación jurídica, doctrinaria y funcional ineludible con la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. La iniciativa legislativa busca materializar los objetivos y principios de la descentralización al empoderar operativa y financieramente a las municipalidades, que constituyen el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

A continuación, se detalla el anclaje normativo preciso de la propuesta original con la referida Ley de Bases:

1. Vinculación con los Principios de Subsidiariedad y Autonomía

- El literal f) del artículo 4 consagra el principio de subsidiariedad, estableciendo que las actividades de gobierno alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. Este principio se reafirma en el artículo 14.2, literal a), señalando que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función.
- Asimismo, la propuesta se sustenta en el artículo 8, que define la autonomía como el derecho y la capacidad efectiva del gobierno (en este caso, local) de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia para gestionar el desarrollo de su circunscripción. Esta autonomía tiene una dimensión económica, definida en el artículo 9.3 como la facultad de administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos.

Análisis Técnico: El proyecto de ley original materializa estos preceptos al otorgar a los alcaldes la capacidad legal (autonomía) para intervenir de manera rápida y directa en una urgencia sanitaria local, asumiendo que las municipalidades son las entidades idóneas (subsidiariedad) para instalar sistemas provisionales mientras el gobierno nacional o regional desarrolla los grandes proyectos definitivos.

2. Vinculación con las Competencias Municipales Exclusivas y Compartidas

- El artículo 42 de la Ley 27783 delimita las competencias exclusivas de las municipalidades. Específicamente, el inciso c) les faculta a administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, y el inciso f) a ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local.
- Adicionalmente, el artículo 43 establece como competencia compartida la salud pública.

Análisis Técnico: La autorización que persigue el PL 14301/2025-CR, para implementar "redes de distribución temporal" o "tanques elevados" encaja dentro de la competencia exclusiva de ejecutar obras públicas locales y la administración de servicios públicos orientados a mitigar problemas compartidos de salud pública frente a la falta de redes formales de saneamiento.

3. Vinculación con los Bienes y Rentas de los Gobiernos Locales

- El artículo 4 del proyecto de ley original autoriza a las municipalidades a financiar estos sistemas provisionales con diversas fuentes, entre ellas el canon, sobrecanon y regalías.
- Esto tiene vinculación directa y explícita con el artículo 46 de la Ley de Bases de la Descentralización, el cual enumera los bienes y rentas municipales,

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

estableciendo en su inciso e) que constituyen rentas los recursos asignados por concepto de canon y renta de aduanas.

Análisis Técnico: La propuesta legislativa se articula orgánicamente con este artículo al pretender establecer una vía legal clara y segura para que los fondos provenientes del canon (que la Ley de Bases ya reconoce como recursos propios municipales) puedan ser destinados lícitamente a financiar infraestructura transitoria orientada al cierre de brechas sociales urgentes.

- **Ley N° 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable**

El Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR, en su formulación original, guarda una vinculación material, temática absoluta y superpuesta con la Ley 32065. Ambas normas abordan exactamente el mismo problema público: habilitar mecanismos legales para dotar de servicios básicos de manera transitoria a la población vulnerable que carece de redes formales.

Sin embargo, al proponerse como una "ley nueva e independiente", la iniciativa original genera una colisión directa con la Ley 32065, tal como se detalla en el siguiente análisis técnico-legal.

1. Vinculación Material: "Sistemas Provisionales" vs. "Intervenciones Temporales"

- El **artículo 3** de la Ley 32065 define y autoriza las *«intervenciones para el acceso universal al agua potable»*, precisando que estas son de carácter temporal (hasta la prestación regular y sostenible), e incluyen opciones tecnológicas no convencionales, equipamiento y distribución gratuita (como camiones cisterna).
- El **artículo 2** del PL 14301 propone autorizar *«sistemas provisionales»*, listando textualmente: instalación temporal de redes, tanques elevados y abastecimiento mediante camiones cisterna.

Análisis Técnico: Existe una evidente duplicidad normativa. El proyecto de ley original pretende crear una figura legal ("sistemas provisionales") que ya existe y está vigente en el ordenamiento jurídico bajo la denominación de "intervenciones temporales" en la Ley 32065. No obstante, el proyecto original evidencia un vacío en la Ley N° 32065: esta última se restringe al "agua potable", mientras que el PL introduce acertadamente la necesidad de incluir el "alcantarillado" (saneamiento).

2. Vinculación Financiera: El FIAS vs. Los Recursos Municipales

- El **numeral 3.4 del artículo 3** y el **artículo 10** de la Ley 32065 establecen que el financiamiento de estas intervenciones temporales se realiza a través del Fondo de Inversión Agua Segura (FIAS) o con cargo al presupuesto del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y las EPS.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- El **artículo 4** del PL 14301 plantea que las municipalidades financien estas obras con Canon, Sobre canon y Recursos Directamente Recaudados.

Análisis Técnico: El proyecto original busca subsanar la alta dependencia financiera que la Ley N° 32065 generó hacia el FIAS (un fondo centralizado). Al intentar descentralizar el gasto, el PL choca con el esquema de la ley vigente al no integrarse a ella, pretendiendo crear una vía de financiamiento paralela exclusiva para los municipios.

3. Vinculación sobre el Ámbito de Aplicación

- El **artículo 2** de la Ley N° 32065 establece que su ámbito de aplicación es la población sin acceso al agua potable en los ámbitos urbano y rural en condición de pobreza o vulnerabilidad.
- El **artículo 3** del PL 14301 direcciona sus sistemas a asentamientos humanos en formalización, zonas de expansión y centros poblados rurales.

Análisis Técnico: El público objetivo es idéntico.

La evaluación rigurosa determina que el Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR, tal como fue redactado, incurre en un grave defecto de técnica legislativa: ignora la existencia de la Ley N° 32065. Aprobar la propuesta original crearía dos leyes paralelas regulando exactamente lo mismo (infraestructura sanitaria temporal en zonas vulnerables), lo que generaría confusión administrativa, sobrerregulación e inaplicabilidad por parte de los operadores del Estado.

- **Decreto Supremo N° 010-2024-VIVIENDA**

El Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR, en su formulación original, presenta una vinculación directa y, a la vez, una severa colisión operativa con el Decreto Supremo N° 010-2024-VIVIENDA, norma que aprueba el Reglamento de la Ley N° 32065.

Este Decreto Supremo es el instrumento jurídico que actualmente operativiza, estandariza y regula el procedimiento técnico y financiero para dotar de agua a poblaciones vulnerables mediante sistemas no convencionales. Al plantearse el proyecto de ley original como una norma "paralela", se generan las siguientes disonancias con el reglamento vigente:

1. Duplicidad Operativa y Conceptual ("Sistemas Provisionales" vs. "Intervenciones Temporales")

- El DS N° 010-2024-VIVIENDA regula minuciosamente la implementación de las denominadas "intervenciones temporales" (que incluyen opciones tecnológicas no convencionales y distribución gratuita mediante cisternas).
- El proyecto de ley original pretende autorizar a las municipalidades a implementar "sistemas provisionales" (cisternas, redes temporales, tanques).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

Análisis Técnico: Al ignorar la existencia de este Decreto Supremo, el PL crea una figura paralela. Si se aprobara el proyecto tal como está, las municipalidades tendrían dos marcos normativos distintos para hacer exactamente lo mismo, lo que generaría un caos administrativo sobre qué directivas técnicas seguir al momento de formular la intervención.

2. Desarticulación Procedimental y Técnica

- El Reglamento (DS N° 010-2024-VIVIENDA) establece procedimientos técnicos obligatorios y estandarizados, como la elaboración de un *Expediente para la Intervención*, el empadronamiento de beneficiarios (Padrón) y reglas claras sobre la retribución o gratuidad temporal del servicio.
- El PL 14301 original se limita a decir que las municipalidades ejecutarán estas obras "en coordinación" con el MVCS y las EPS, pero no las sujeta a ningún estándar técnico previo.

Análisis Técnico: Aprobar el proyecto de ley original habilitaría a los gobiernos locales a gastar recursos públicos (como el canon) en obras provisionales sin estar obligados a cumplir con los expedientes técnicos simplificados y los padrones de beneficiarios que el DS N° 010-2024-VIVIENDA ya exige para garantizar que el gasto sea eficiente y llegue realmente a la población en pobreza o vulnerabilidad.

3. Evidencia del vacío normativo (El caso del Alcantarillado)

- El DS N° 010-2024-VIVIENDA está circunscrito estrictamente a operativizar el acceso universal al agua potable, porque su ley matriz (Ley 32065) no incluyó el saneamiento.
- El PL 14301/2025-CR propone expresamente la instalación provisional de redes de alcantarillado sanitario y tratamiento temporal de aguas residuales.

Análisis Técnico: Es en este punto donde el proyecto original demuestra su mayor acierto y devela la insuficiencia del actual Decreto Supremo. El Reglamento vigente no contempla mecanismos para que el Estado gestione las aguas residuales de manera provisional. Sin embargo, la técnica legislativa exige que este vacío no se resuelva creando una ley nueva que choque con el reglamento, sino modificando la Ley matriz (Ley N° 32065) para obligar al Poder Ejecutivo a actualizar este Decreto Supremo, incorporando los parámetros técnicos para el saneamiento.

- **Decreto Legislativo N° 1280, Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2025-VIVIENDA).**

El Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR, en su formulación original, guarda una vinculación estructural, competencial y de alta criticidad técnico-legal con el Decreto Legislativo N°

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

1280, cuyo Texto Único Ordenado (TUO) constituye la norma matriz y columna vertebral que regula la prestación, regulación y cierre de brechas de los servicios de saneamiento en el territorio nacional.

Al proponer una ley que faculta directamente a las municipalidades a intervenir mediante sistemas provisionales, la propuesta original incide de manera directa sobre los pilares del modelo de organización sectorial diseñado por el Decreto Legislativo N° 1280, evidenciando las siguientes vinculaciones y fricciones normativas:

1. Vinculación con la Titularidad y Responsabilidad de los Servicios de Saneamiento

- El TUO del Decreto Legislativo N° 1280 establece con meridiana claridad que los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) son los titulares de los servicios de saneamiento en sus respectivas jurisdicciones, y tienen la responsabilidad legal de asegurar la prestación eficiente y universal de estos, tanto en el ámbito urbano como en el rural.
- **Análisis Técnico:** El PL 14301 original se ampara directamente en este principio de titularidad. Al buscar autorizar a las municipalidades a financiar, ejecutar o cofinanciar sistemas provisionales (pilones, redes temporales, camiones cisterna), la iniciativa intenta activar la obligación de los gobiernos locales de responder por las brechas de cobertura de su población. No obstante, el proyecto original no prevé cómo se engrana esta ejecución directa con las modalidades de prestación reguladas por el dispositivo sectorial.

2. Interferencia y Conflicto con el Ámbito de Responsabilidad de las EPS

- Uno de los pilares del Decreto Legislativo N° 1280 es la delimitación del ámbito de responsabilidad de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS). La norma matriz sectorial prohíbe que, dentro del ámbito geográfico asignado legalmente a una EPS, otra entidad —incluyendo a las municipalidades— preste servicios o ejecute infraestructura de saneamiento de forma paralela, a fin de evitar la atomización, la ineficiencia económica y la duplicidad de inversiones.

Análisis Técnico: El artículo 2 del proyecto de ley original establece de manera laxa que los gobiernos locales implementarán los sistemas provisionales "en coordinación con las empresas prestadoras". Sin embargo, al no delimitar fronteras competenciales, la fórmula legal del autor abre la compuerta para que una municipalidad intervenga, construya o distribuya agua de forma provisional dentro del territorio de concesión de una EPS. Bajo el marco estricto del Decreto Legislativo N° 1280, esto representaría una interferencia ilegal en el ámbito de responsabilidad de la empresa y una vulneración al principio de escala y sostenibilidad de la prestación urbana.

3. Desconexión con la Planificación Sectorial y los Planes Maestros Optimizados (PMO)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- El TUO aprobado por el D.S. N° 001-2025-VIVIENDA determina que toda inversión en saneamiento debe alinearse estrictamente con los instrumentos de Planificación Sectorial y, en el ámbito de las EPS, con sus respectivos Planes Maestros Optimizados (PMO), los cuales programan financieramente las obras definitivas a corto, mediano y largo plazo.

Análisis Técnico: El PL 14301 faculta de manera genérica el gasto municipal con cargo al canon o recursos determinados para obras temporales (Artículo 4). Al no subordinar estas intervenciones de emergencia a los planes de desarrollo sectorial ni a los PMO de las empresas, se genera un divorcio técnico: la municipalidad podría destinar recursos públicos autónomamente a un sistema provisional en un asentamiento humano donde, según la planificación sectorial del MVCS o de la EPS, ya se encuentra programada o en ejecución una obra definitiva. Esto atentaría contra el principio de eficiencia en el uso de los fondos públicos que cautela el Decreto Legislativo N° 1280.

4. Omisión de los Estándares de Calidad y Sostenibilidad del Servicio Universal

- El Decreto Legislativo N° 1280 define el "Servicio Universal" no solo como el acceso físico a la infraestructura, sino como la garantía de provisión bajo estándares mínimos de calidad, equidad, continuidad y sostenibilidad ambiental (incluyendo el tratamiento de aguas residuales).

Análisis Técnico: La fórmula legal del proyecto de ley original autoriza la instalación de redes provisionales de alcantarillado sanitario (Artículo 2, literal b), pero omite exigir que dichas redes provisionales cuenten con sistemas de tratamiento temporal o disposición final segura de lodos. Al obviar las salvaguardas ambientales y operativas que el Decreto Legislativo N° 1280 impone de forma transversal a cualquier infraestructura de saneamiento, el proyecto original asume un enfoque puramente constructivo de corto plazo, arriesgando el cumplimiento de las metas de salud pública y preservación ambiental del sector.

- Decreto Legislativo N° 1284, que crea el Fondo de Inversión Agua Segura (FIAS)

El Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR, en su formulación original, presenta una vinculación económico-financiera de primer orden y una evidente contraposición operativa con el Decreto Legislativo N° 1284, dispositivo normativo que crea y regula el Fondo de Inversión Agua Segura (FIAS) como un mecanismo de apalancamiento financiero adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).

De la evaluación rigurosa y literal del texto del Decreto Legislativo N° 1284 adjuntado, se desprenden las siguientes vinculaciones, superposiciones y colisiones técnicas:

1. Superposición del Objeto Financiero con las Finalidades del Fondo

- El **artículo 2** del Decreto Legislativo N° 1284 establece textualmente que la finalidad del FIAS es «financiar y/o cofinanciar programas, proyectos e

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

intervenciones orientadas a cerrar las brechas de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento [...]».

- Por su parte, la iniciativa legislativa original propone, en sus artículos 1 y 2, que las municipalidades financien e implementen "sistemas provisionales de abastecimiento de agua y alcantarillado" bajo el mismo argumento teleológico: garantizar el acceso y la salubridad de las poblaciones sin redes formales.

Análisis Técnico: El proyecto original regula de forma aislada un destino de gasto que conceptual y legalmente ya está cubierto por el objeto del FIAS. De acuerdo con el marco del Decreto Legislativo N° 1284, cualquier tipo de intervención (incluidas las temporales o provisionales de acceso universal) destinadas al cierre de brechas califica para ser cubierta por este fondo, lo que evidencia que la propuesta del autor crea un canal de financiamiento municipal que duplica los esfuerzos y fines para los cuales el Estado creó el FIAS.

2. Desconexión con la Estructura de Administración y Gobernanza del FIAS

- El **artículo 4** del Decreto Legislativo N° 1284 estipula que el FIAS cuenta con una estructura de gobernanza centralizada a través de un *Consejo Directivo* (máxima autoridad del fondo, encargado de aprobar las prioridades de inversión) y una *Secretaría Técnica* (órgano técnico a cargo de la gestión). Asimismo, los recursos del fondo se administran a través de un fideicomiso bancario privado (Artículo 7).
- El artículo 4 del PL 14301 propone de forma genérica que las municipalidades financien los sistemas provisionales de forma directa con cargo a sus recursos determinados (Canon, Sobre canon), transferencias del gobierno nacional o recursos directamente recaudados.

Análisis Técnico: El proyecto original ignora la arquitectura financiera centralizada del FIAS. Al facultar a los gobiernos locales a ejecutar y financiar de manera autónoma soluciones provisionales con sus propios fondos y transferencias del gobierno nacional, la iniciativa fragmenta la política de financiamiento sectorial. No establece ningún puente normativo para que los municipios articulen sus presupuestos locales con el FIAS o postulen a un cofinanciamiento centralizado bajo las reglas de priorización que dicta el Consejo Directivo del fondo.

3. Colisión con la Titularidad y Asignación de Recursos del Estado

- El **artículo 6** del Decreto Legislativo N° 1284 detalla de forma taxativa las fuentes de financiamiento del FIAS, incluyendo los recursos que le asigne la Ley de Presupuesto, los créditos de la banca multilateral, las donaciones y los recargos tarifarios. El artículo 8 complementa indicando que los recursos del FIAS «*son inembargables y se destinan única y exclusivamente a los fines del Fondo*».
- El artículo 4 del proyecto original introduce entre las fuentes de financiamiento municipal las "transferencias del gobierno nacional".

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

Análisis Técnico: Desde la perspectiva presupuestal, el proyecto original genera una competencia desordenada por los fondos públicos. Mientras el marco sectorial del Decreto Legislativo N° 1284 centraliza las transferencias y donaciones en el FIAS para asegurar que las inversiones respondan a criterios técnicos homogéneos a nivel nacional, la iniciativa del autor pretende habilitar transferencias directas a los pliegos municipales para obras provisionales locales sin pasar por los filtros de evaluación del fondo, restándole predictibilidad y eficiencia macroeconómica al presupuesto del sector saneamiento.

- Ley 27506, Ley de Canon.

El Proyecto de Ley 14301/2025-CR, en su formulación original, presenta una vinculación de carácter estrictamente económico-financiero y una evidente fricción en la técnica del gasto con la Ley 27506, Ley de Canon, norma que regula la distribución y utilización de los recursos obtenidos por la explotación de recursos naturales.

De la evaluación del texto legal proporcionado, se desprenden las siguientes vinculaciones y observaciones técnicas:

1. Vinculación con las Reglas de Utilización del Canon (Artículo 6)

- El artículo 4 de la propuesta legislativa original (PL 14301) autoriza expresamente a las municipalidades a financiar los "sistemas provisionales" con recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalías.
- Sin embargo, el **numeral 6.2 del artículo 6** de la Ley 27506 establece un marco rígido y taxativo para el uso de estos fondos, disponiendo que los recursos que los gobiernos regionales y locales reciban por concepto de canon serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión e inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición (IOARR).
- Adicionalmente, la Ley de Canon permite el uso de estos recursos para el financiamiento de la operación y mantenimiento de inversiones en el marco de la Ley 29230 (Obras por Impuestos), y para programas habitacionales como el Programa Techo Propio y el Programa Nacional de Vivienda Rural.

2. Análisis Técnico de la Colisión Normativa

- **El dilema de la naturaleza del gasto:** La Ley 27506 exige que el canon se destine a "proyectos de inversión" o "IOARR", los cuales se rigen bajo los parámetros del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) y presuponen la creación de activos permanentes. El proyecto de ley original propone usar este dinero para "sistemas provisionales" (como el abastecimiento mediante camiones cisterna o redes temporales). Al ser gastos operativos, transitorios o de emergencia, estos difícilmente califican como proyectos de inversión o IOARR regulares.
- **Sobrerregulación o inaplicabilidad:** Al proponer una autorización genérica de gasto en una ley independiente (PL 14301), el autor ignora los candados legales del artículo 6.2 de la Ley de Canon. Si el proyecto original se aprobara tal cual, los

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

alcaldes seguirían impedidos de usar el canon para pagar camiones cisterna o módulos temporales, ya que los operadores del Sistema Nacional de Presupuesto y la Contraloría General de la República observarían que dicho gasto contraviene el destino exclusivo señalado expresamente en la Ley de Canon.

- Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado

El Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR, en su formulación original, guarda una vinculación potencial en cuanto a las fuentes de financiamiento descentralizado, pero evidencia una grave desconexión técnica y procedimental con la Ley N° 29230 (conocida como la Ley de Obras por Impuestos - Oxi).

De la revisión exhaustiva del marco normativo adjuntado, se advierten las siguientes fricciones y omisiones:

1. Naturaleza de la Inversión (Sistemas Provisionales vs. Proyectos de Inversión e IOARR)

- La **Ley N° 29230** (y sus modificatorias, como el Decreto Legislativo N° 1534) establece un mecanismo excepcional para que la empresa privada financie y ejecute *proyectos de inversión pública*, Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR), IOARR de emergencia y actividades de operación y mantenimiento, siempre en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe).
- El **Proyecto de Ley original** propone la ejecución de "sistemas provisionales" (como camiones cisterna, tanques elevados temporales o redes transitorias).

Análisis Técnico: Los sistemas provisionales propuestos por el autor, por su naturaleza temporal y de emergencia, suelen calificar como gasto corriente u operativo, y no necesariamente como formación bruta de capital (Proyectos de Inversión). Al no precisar el proyecto original cómo estas intervenciones temporales se enmarcan en la tipología de inversiones permitidas por la Ley N° 29230, las municipalidades quedarían impedidas en la práctica de utilizar el mecanismo de Obras por Impuestos para financiar estas urgencias, pues ProInversion y la Contraloría observarían la naturaleza del gasto.

2. Falta de Habilitación Expresa para el Mecanismo Oxi

- El artículo 4 de la propuesta legislativa original enumera las fuentes de financiamiento permitidas (Canon, RDR, transferencias, convenios de cooperación), pero omite incluir explícitamente el mecanismo de Obras por Impuestos regulado por la Ley N° 29230.

Análisis Técnico: En la administración pública rige el principio de legalidad (se puede hacer solo lo que la ley permite expresamente). Si se aprueba la ley del autor tal como está redactada, las empresas mineras, agroindustriales o comerciales que operan en las jurisdicciones de las municipalidades no tendrían

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

el respaldo legal directo para aplicar sus impuestos al financiamiento de estos sistemas de agua provisionales mediante la Ley N° 29230, desaprovechando la fuente más ágil de inversión privada que tienen los gobiernos subnacionales.

La propuesta original del PL 14301/2025-CR es deficiente porque, al intentar crear un régimen aislado para la infraestructura provisional de agua, no construye el "puente legal" necesario con la Ley N° 29230. Para que el sector privado pueda participar lícitamente financiando y construyendo estos módulos temporales a cambio de certificados (CIPRL), la técnica legislativa exige una disposición habilitante expresa que califique a estas intervenciones temporales como materia ejecutable bajo la Ley de Obras por Impuestos.

5.2 Efecto de la vigencia de la norma

De aprobarse el Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR en los exactos términos propuestos por su autor, su entrada en vigor generaría un impacto netamente negativo, fragmentario y disruptivo en el ordenamiento jurídico nacional. Lejos de ordenar el marco legal, provocaría severas antinomias (contradicciones normativas) y sobrerregulación, produciendo los siguientes efectos directos:

1. Generación de sobrerregulación y duplicidad normativa (Colisión con la Ley N° 32065) El efecto inmediato de la vigencia del proyecto original sería la creación de una ley paralela. El ordenamiento jurídico peruano pasaría a tener dos leyes distintas regulando el mismo problema público: por un lado, la Ley N° 32065 (que regula las "intervenciones temporales") y, por otro, la "nueva ley" del autor (que regularía los "sistemas provisionales"). Esta duplicidad obligaría a las municipalidades a decidir arbitrariamente qué ley y qué reglamento aplicar, destruyendo la predictibilidad de la gestión pública y dificultando el control gubernamental por parte de la Contraloría.

2. Afectación al modelo de organización sectorial (Colisión con el D.L. N° 1280) Al entrar en vigor una norma que faculta a los gobiernos locales a instalar sistemas provisionales de forma genérica y aislada, se quebraría el principio de exclusividad territorial y planificación del sector saneamiento consagrado en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280. La vigencia de la iniciativa original permitiría intervenciones municipales superpuestas dentro del ámbito de responsabilidad de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), afectando la ejecución de los Planes Maestros Optimizados (PMO).

3. Inseguridad jurídica en la ejecución del gasto (Colisión con la Ley N° 27506) La vigencia del artículo 4 del proyecto original (que autoriza el uso del canon para sistemas provisionales) no derogar ni modificaría automáticamente las prohibiciones estrictas contenidas en el artículo 6 de la Ley N° 27506, Ley de Canon (que exige usar dichos recursos solo en Proyectos de Inversión e IOARR). En consecuencia, el efecto práctico de la vigencia del proyecto original sería nulo: los alcaldes seguirían sin poder gastar el canon en camiones cisterna o módulos temporales por temor a ser denunciados por

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

malversación de fondos, dado que el proyecto del autor no construye la excepción técnica y presupuestal necesaria frente al Invierte.pe.

5.2.1 Efectos jurídicos y normativos

Desde una perspectiva estrictamente técnico-legal, la incorporación del proyecto de ley original al ordenamiento jurídico peruano produciría los siguientes efectos normativos adversos:

1. Generación de una Antinomia Jurídica Insoluble El efecto jurídico más grave sería la creación de una antinomia (conflicto normativo directo) con la **Ley N° 32065**. Al coexistir dos leyes vigentes que regulan el mismo supuesto de hecho (la provisión temporal de agua a poblaciones vulnerables) pero bajo nomenclaturas distintas ("sistemas provisionales" en el PL 14301 e "intervenciones temporales" en la Ley 32065) y con fuentes de financiamiento distintas, se generaría un vacío interpretativo. Los operadores jurídicos del Estado no tendrían certeza sobre qué norma aplicar: si la ley sectorial matriz (Ley 32065) o la nueva ley independiente.

2. Afectación al Principio de Legalidad del Gasto Público El proyecto original generaría una fricción normativa severa con el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe). Al autorizar a los gobiernos locales a ejecutar "sistemas provisionales", el texto original no precisa si estas intervenciones califican como Proyectos de Inversión, Inversiones de Optimización (IOARR) o gasto corriente. En el derecho público rige el principio de legalidad del gasto; por lo tanto, introducir un concepto ambiguo ("sistema provisional") sin anclarlo a las categorías del Invierte.pe imposibilitaría su registro en el Banco de Inversiones, bloqueando su ejecución legal.

3. Riesgo de Responsabilidad Administrativa y Penal (Inseguridad Jurídica) Como consecuencia de la colisión no resuelta con el artículo 6 de la **Ley N° 27506, Ley de Canon**, la vigencia de la norma original pondría en grave riesgo jurídico a los alcaldes y funcionarios municipales. Si una autoridad edil decidiera aplicar el proyecto original y gastar el canon en camiones cisterna (amparándose en el artículo 4 del PL), sería ineludiblemente observada y sancionada por la Contraloría General de la República por malversación de fondos, ya que la Ley de Canon prohíbe taxativamente usar esos recursos para gastos operativos o provisionales que no constituyan formación bruta de capital.

4. Ruptura de la Jerarquía y Sistemática Sectorial Finalmente, el efecto normativo de aprobar una ley aislada es la fragmentación del bloque de legalidad del sector saneamiento. El Decreto Legislativo N° 1280 (Ley Marco del Sector) y su Reglamento estructuran un sistema orgánico donde las EPS, la SUNASS, el MVCS y los municipios tienen competencias delimitadas. Introducir una ley satélite que autoriza intervenciones directas altera esta sistemática, debilitando la rectoría del Ministerio de Vivienda y desordenando la planificación nacional de cierre de brechas.

5.2.2 Efectos Institucionales y Administrativos

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

La entrada en vigor de la iniciativa legislativa original no solo generaría colisiones legales, sino que produciría un severo desorden en el funcionamiento de las entidades del Estado vinculadas al sector saneamiento, manifestándose en los siguientes efectos institucionales y administrativos:

1. Distorsión de roles institucionales (El caso de la SUNASS) El artículo 5 del proyecto original establece que los gobiernos locales implementarán los sistemas provisionales en coordinación con la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). Este mandato generaría una grave distorsión institucional, toda vez que la SUNASS es un organismo regulador, supervisor y fiscalizador, cuya función es fijar tarifas y velar por la calidad del servicio de las EPS, mas no es un ente co-ejecutor, formulador ni coordinador de obras públicas municipales. Obligar a la SUNASS a asumir un rol operativo desnaturalizaría su mandato legal e institucional.

2. Debilitamiento de la Rectoría del Ministerio de Vivienda (MVCS) Al habilitar a las municipalidades a intervenir de manera independiente y sin sujetarse explícitamente a los parámetros técnicos del sector, la vigencia de la norma original debilitaría la rectoría del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. La política pública de cierre de brechas dejaría de ser un esfuerzo nacional estandarizado para convertirse en un conjunto de intervenciones aisladas, desconectadas del Fondo de Inversión Agua Segura (FIAS) y de los planes maestros del sector.

3. Conflictividad administrativa y operativa con las EPS Al no establecer límites claros sobre quién asume la operación, el mantenimiento y los costos de los "sistemas provisionales" una vez instalados, el proyecto original originaría una alta conflictividad administrativa entre las municipalidades y las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS). Podría darse el escenario en que un alcalde instale redes temporales y pretenda obligar a la EPS a abastecerlas de agua gratuita, descapitalizando a la empresa y afectando el equilibrio financiero de la prestación regular del servicio.

4. Parálisis administrativa en los Gobiernos Locales Paradójicamente, aunque la norma busca darles herramientas a los alcaldes, su deficiente redacción generaría una parálisis en la administración municipal. Al existir un vacío sobre los procedimientos administrativos exigidos (¿se requiere expediente técnico?, ¿se exige padrón de beneficiarios?), los gerentes municipales y las oficinas de presupuesto evitarían autorizar el gasto por temor a las inminentes acciones de control concurrente y posterior de la Contraloría General de la República, haciendo que la ley nazca como "letra muerta".

5.2.3 Efectos Presupuestarios y Financieros

La aprobación del proyecto original en sus términos actuales generaría una serie de distorsiones en la gestión de las finanzas públicas, contraviniendo principios

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

fundamentales del derecho presupuestal y exponiendo a las entidades locales a situaciones de inestabilidad financiera. Los efectos más críticos son los siguientes:

1. Desequilibrio entre el Gasto Corriente y el Gasto de Inversión El proyecto original faculta a los gobiernos locales a financiar "sistemas provisionales" (como el suministro de agua mediante camiones cisterna o la instalación de redes temporales) utilizando recursos del canon y sobrecanon. Estos conceptos, al ser predominantemente operativos y temporales, constituyen gasto corriente. No obstante, las leyes presupuestales y la Ley de Canon (N° 27506) exigen que estos recursos se destinen principalmente a proyectos de inversión o IOARR (formación de activos). La vigencia de la norma, tal como está, forzaría a los municipios a realizar una clasificación del gasto jurídicamente cuestionable, exponiéndolos a reparos por parte de los órganos del Sistema Nacional de Presupuesto.

2. Fragmentación del Presupuesto Sectorial y Duplicidad de Inversiones Al autorizar el uso autónomo de recursos locales (canon, RDR, transferencias) para intervenciones que el Estado ya contempla financiar a través del Fondo de Inversión Agua Segura (FIAS) (D.L. N° 1284), el proyecto original promueve una asignación ineficiente de los recursos públicos. Se corre el riesgo presupuestal de que un mismo ámbito geográfico reciba fondos para una "solución provisional" municipal mientras, simultáneamente, el Ministerio de Vivienda tiene programado un proyecto definitivo bajo el FIAS. Esto produce una duplicidad de gasto que contraviene el principio de eficiencia presupuestaria.

3. Inexistencia de mecanismos de sostenibilidad financiera (Riesgo para las EPS) El proyecto original omite establecer criterios financieros para la sostenibilidad de los sistemas provisionales una vez instalados. Al no definir quién financiará el costo de operación y mantenimiento (electricidad, personal, insumos químicos) de estos sistemas tras su implementación inicial, se traslada una carga presupuestaria implícita hacia las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) o hacia el propio presupuesto municipal de manera perpetua, sin haber previsto las partidas presupuestarias correspondientes.

4. Indeterminación de la "Transferencia del Gobierno Nacional" El artículo 4 del proyecto original incluye a las "transferencias del gobierno nacional" como fuente de financiamiento. Desde la técnica presupuestal, esto es inviable, pues el Congreso no tiene iniciativa de gasto (artículo 79 de la Constitución) y una ley no puede obligar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a realizar transferencias discrecionales sin que exista un proceso de priorización presupuestal y disponibilidad de caja. La inclusión de este término en la norma original genera falsas expectativas en los gobiernos locales, pues el MEF no tendría base legal para ejecutar dichas transferencias solo por la vigencia de esta ley.

5.2.4 Efectos Sociales y Políticos

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

La aprobación de la iniciativa legislativa, tal como fue formulada por el autor, generaría una serie de efectos sociales y políticos contradictorios: por un lado, una expectativa positiva inicial de la población, y por otro, una frustración posterior debido a la inaplicabilidad técnica de la norma. Los efectos se desglosan a continuación:

1. Generación de expectativas sociales insatisfechas El proyecto de ley envía un mensaje político potente: la promesa de una solución inmediata a la carencia de agua y saneamiento. Sin embargo, al ser una ley técnicamente inaplicable (por chocar con la Ley de Canon y no estar integrada al Invierte.pe), no podrá ejecutarse en la práctica. El efecto social será la generación de frustración y desesperanza en las poblaciones vulnerables, quienes, tras la promulgación de la norma, esperarán obras que sus municipalidades no podrán ejecutar por falta de respaldo presupuestal legal.

2. Desgaste de la legitimidad de las autoridades locales El proyecto coloca a los alcaldes en una posición política insostenible. Al "autorizar" una medida sin proveer los mecanismos técnicos de gasto, la ley traslada la responsabilidad política de la inacción del Congreso hacia el burgomaestre. El alcalde se verá presionado por sus comunidades a implementar los "sistemas provisionales", pero al verse impedido por las reglas de control de la Contraloría (que prohíben el mal uso del canon), enfrentará una erosión de su legitimidad y un aumento del descontento social hacia el gobierno local.

3. Incremento de la conflictividad social La falta de coordinación con el nivel nacional (MVCS y EPS) provocará que las intervenciones que se intenten realizar sean vistas como parches descoordinados o, peor aún, como intentos de competencia desleal contra los proyectos definitivos de saneamiento que ya están planificados. Esto puede derivar en conflictos sociales entre la población y las autoridades, o incluso entre vecinos, al discutirse la priorización de una red "provisional" versus la espera del proyecto "definitivo" gestionado por el sector.

4. Riesgo de manipulación política del servicio básico El proyecto, al facultar a los gobiernos locales a gestionar sistemas provisionales (como camiones cisterna o pilones) sin un reglamento técnico estricto que garantice la transparencia, abre un espacio para el clientelismo político. La administración directa de agua en zonas sin red, sin los candados de transparencia que impone el reglamento de la Ley N° 32065, facilita que el acceso al servicio se convierta en una herramienta de beneficio electoral a nivel distrital, deteriorando la gobernanza democrática local.

6. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

6.1 Para el Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR, se han solicitado las siguientes opiniones:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- ✓ Oficio N° 2798-2025-2026-CPCGR-ASR-CR, remitido a la Asociación de Municipalidades del Perú.
- ✓ Oficio N° 2799-2025-2026-CPCGR-ASR-CR, remitido a la Asociación Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios y Saneamientos del Perú.
- ✓ Oficio N° 2799-2025-2026-CPCGR-ASR-CR, remitido a la Contraloría General de la República.
- ✓ Oficio N° 2801-2025-2026-CPCGR-ASR-CR, remitido al Ministerio de Economía y Finanzas.
- ✓ Oficio N° 2802-2025-2026-CPCGR-ASR-CR, remitido al Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.
- ✓ Oficio N° 2803-2025-2026-CPCGR-ASR-CR, remitido a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.

A la fecha, se ha recibido las siguientes opiniones:

1. OFICIO N.º 335-2026-SUNASS-GG, de la SUNASS.

La Opinión de la SUNASS (Oficio N.º 335-2026-SUNASS-GG) respecto al Proyecto de Ley N.º 14301/2025-CR concluye que la iniciativa no resulta viable por las siguientes razones principales:

1. **Incompetencia institucional:** La SUNASS señala que no tiene competencia para participar en las autorizaciones que se otorgan a las municipalidades provinciales y distritales para ejecutar, financiar o cofinanciar obras de abastecimiento de agua y alcantarillado. Por tanto, el proyecto incurre en un error al asignar a la SUNASS funciones de "coordinación" sobre la implementación de intervenciones municipales, tareas que no están asociadas a sus facultades reguladoras.
2. **Duplicidad normativa:** El organismo regulador advierte que el proyecto de ley pretende establecer medidas que ya se encuentran reguladas en la Ley N.º 32065 (Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable). En consecuencia, la propuesta genera redundancia legal.
3. **Inviabilidad técnica y de gestión:** La SUNASS concluye que el proyecto no es viable debido a que no cumple con el rigor necesario en el análisis de impacto de la vigencia de la norma, ni justifica adecuadamente la necesidad de crear un nuevo marco legal cuando ya existe normativa sectorial vigente para atender a poblaciones en condición de pobreza o vulnerabilidad.

2. OFICIO N° 01031-2026-VIVIENDA/SG, del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.

La opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) sobre el Proyecto de Ley N° 14301/2025-CR, emitida a través del Informe N.º 516-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS y convalidada por la Oficina General de Asesoría Jurídica mediante el Informe N.º 452-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ, califica la propuesta como "con observaciones".

Sus conclusiones principales son las siguientes:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- **Relación parcial con la normativa vigente:** El proyecto guarda relación parcial con la Ley N.º 32065 y su reglamento, al abordar intervenciones para el cierre de brechas de acceso al agua potable, las cuales ya cuentan con un marco regulatorio.
- **Aspecto no regulado (Alcantarillado):** La propuesta incorpora disposiciones sobre intervenciones temporales de saneamiento (alcantarillado), aspecto que actualmente no está desarrollado de manera expresa en el marco normativo sectorial vigente.
- **Potencial de financiamiento:** Se valora positivamente que el proyecto contemple mecanismos y fuentes de financiamiento adicionales (como canon, sobrecanon y regalías), lo que podría fortalecer la capacidad de intervención de los gobiernos locales.
- **Necesidad de ajustes técnicos y articulación:** El proyecto requiere ajustes y precisiones técnicas, regulatorias, operativas, competenciales y de sostenibilidad para asegurar su adecuada articulación con la Ley 32065, el marco sectorial vigente y las competencias de las entidades involucradas.
- **Opinión económica necesaria:** Dado que la propuesta involucra mecanismos de financiamiento público, el Ministerio señala que corresponde contar con la opinión de las entidades competentes en materia económica y fiscal respecto a dichos mecanismos.

En resumen, el Ministerio no se opone a la intención del proyecto, pero considera que debe ser reevaluado para incorporar sugerencias que garanticen su consistencia normativa, articulación institucional y sostenibilidad.

7. MATERIAS LEGISLATIVAS QUE SON DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Comisión de Presupuesto es una Comisión Ordinaria que se encarga del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización de las materias del presupuesto público, tesorería, endeudamiento, contabilidad, abastecimiento, Programación Multianual y Gestión de Inversiones, gestión de riesgos fiscales del Sector Público y gestión fiscal de recursos humanos, procurando homologar su especialidad con las materias que le corresponden al Viceministerio de Hacienda, tal como se desprende del literal a) del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República¹, concordado con el artículo 6 del Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público² y el literal h) del artículo 10 del Texto Integrado Actualizado del

¹ Reglamento del Congreso de la República

Artículo 35. Existen cuatro clases de Comisiones:

a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:

[...]

17. Presupuesto y Cuenta General de la República.

[...].

² Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público

[...]

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución Ministerial 331-2023-EF/41³.

Cabe precisar, que, entre las materias legislativas que son competencia de la Comisión de Presupuesto, figuran el estudio y análisis de los Proyectos de Ley de Presupuesto, Equilibrio Financiero, Endeudamiento del Sector Público, el estudio y análisis de la Cuenta General de la República, conforme a lo regulado en los artículos 77⁴, 78⁵, 80⁶ y 81⁷ de la Constitución Política.

Artículo 6.- Gobernanza de la Administración Financiera del Sector Público

6.1 La Administración Financiera del Sector Público, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, está conformada por:

1. El Sistema Nacional de Presupuesto Público.
2. El Sistema Nacional de Tesorería.
3. El Sistema Nacional de Endeudamiento Público.
4. El Sistema Nacional de Contabilidad.
5. El Sistema Nacional de Abastecimiento.
6. El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
7. La Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

6.2 La cobertura de cada integrante de la Administración Financiera del Sector Público se establece en la norma que lo regula.

6.3 Los integrantes de la Administración Financiera del Sector Público se articulan a través del Comité de Coordinación de la Administración Financiera del Sector Público.

[...].

³ Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas

[...]

Artículo 10.

[...]

h) Asesorar y colaborar con el/la Ministro/a en las materias de presupuesto público, tesorería, endeudamiento, contabilidad, abastecimiento, gestión de riesgos fiscales del Sector Público y gestión fiscal de recursos humanos [...].

⁴ "Presupuesto Público

Artículo 77.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas.

El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon".

⁵ "Proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero

Artículo 78.- El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año".

⁶ "Artículo 80.- Sustentación del Presupuesto Público

El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso de la República, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución".

⁷ "Artículo 81.- La Cuenta General de la República

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

7.1. Propuesta de solución.

Tal como se ha sustentado a lo largo del presente análisis, la problemática estructural que motiva la intervención legislativa se define como la: **"Alta vulnerabilidad sanitaria y precarias condiciones de vida de la población asentada en zonas de expansión urbana, periurbana y rural, debido a la prolongada carencia de acceso seguro a servicios de agua y saneamiento básico"**.

Este problema público se origina por tres causas fundamentales:

- La excesiva prolongación del ciclo de maduración de los proyectos de inversión pública definitivos bajo el marco del Invierte.pe, lo que genera un desfase crítico entre la necesidad urgente de la población y la entrega de la obra permanente.
- La limitada capacidad legal y financiera de los gobiernos locales para intervenir de manera rápida, debido a las estrictas prohibiciones normativas para el uso ágil de sus recursos determinados (Canon, Sobre canon y Regalías) en infraestructura que no tiene carácter definitivo.
- El vacío normativo existente en la Ley 32065, que restringe las intervenciones temporales únicamente a la dotación de agua potable, impidiendo la gestión provisional de aguas residuales y excretas.

Para dar una respuesta técnica, viable y constitucional a este problema, la Comisión propone descartar la creación de una ley paralela y, en su lugar, **modificar la Ley 32065**, integrando las necesidades de los gobiernos locales al marco sectorial vigente.

El Texto Sustitutorio proyectado resuelve el problema público a través de los siguientes pilares normativos:

A. Solución al vacío técnico del saneamiento (Alcantarillado):

- Se modifica el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 32065 para facultar expresamente a las municipalidades provinciales y distritales a financiar, ejecutar y operar intervenciones temporales.
- Se establece que estas intervenciones podrán comprender, de manera adicional, sistemas provisionales de alcantarillado sanitario. Esto garantiza una respuesta integral a la salubridad pública, evitando que la dotación de agua genere focos infecciosos por falta de evacuación de aguas residuales.

B. Solución al entrapamiento financiero local (Uso del Canon y Oxi):

La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del Congreso de la República en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República".

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- Para dotar de liquidez a las municipalidades frente a las urgencias, se incorpora el numeral 3.8, el cual autoriza de manera excepcional a los gobiernos locales a utilizar hasta un máximo del diez por ciento (10%) de sus recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalías.
- Esta autorización excepcional permite financiar tanto la ejecución de la obra (bajo la modalidad de IOARR) como su operación, lo cual incluye el financiamiento de insumos de cloración y la distribución de agua mediante camiones cisterna.
- Para dar viabilidad jurídica a este gasto, el texto exceptúa a los gobiernos locales de las restricciones de uso exclusivo en proyectos de inversión pública contenidas en el artículo 6 de la Ley 27506 (Ley de Canon).
- El mantenimiento de la infraestructura física instalada se financiará con el porcentaje de los recursos determinados que las leyes anuales de presupuesto ya autorizan expresamente para el mantenimiento de infraestructura.
- Adicionalmente, se habilita que la ejecución y operación de estas intervenciones temporales puedan financiarse mediante el mecanismo de Obras por Impuestos (Ley 29230), permitiendo la participación ágil del sector privado.

C. Solución al riesgo de la "precariedad permanente" (Candados de Transitoriedad):

- Para asegurar que las municipalidades no abandonen la ejecución de obras definitivas, se incorpora el numeral 3.9, el cual establece un plazo máximo e improrrogable de vigencia de tres (3) años para estas intervenciones temporales financiadas por los gobiernos locales.
- Se decreta que la autorización para financiar la operación y distribución de agua con el 10% del canon se extingue de pleno derecho al vencimiento de dicho plazo. Queda totalmente prohibida la aprobación de transferencias o prórrogas posteriores bajo este concepto para la misma zona.
- Como requisito ineludible para aprobar y ejecutar la IOARR temporal, el Gobierno Local está obligado a acreditar que la zona beneficiaria cuenta con un Proyecto de Inversión Pública (PIP) definitivo para redes formales. Este PIP debe estar registrado en el Banco de Inversiones (viable o en formulación) y programado en la Programación Multianual de Inversiones (PMI).
- El incumplimiento de esta condición acarrea responsabilidad administrativa funcional para el titular del pliego.

D. Solución a la trazabilidad y registro de las inversiones (Mandato al MEF):

- Finalmente, mediante la incorporación de la Octava Disposición Complementaria Final, se dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la DGPMI, apruebe en un plazo no mayor de 60 días una tipología simplificada de IOARR.
- Esta tipología específica para las intervenciones temporales permitirá el correcto registro, viabilidad y rendición de cuentas de los recursos invertidos por las municipalidades.

7.1.1 Análisis de viabilidad de la propuesta legislativa.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, se procede a analizar la viabilidad de la propuesta contenida en el Texto Sustitutorio desde sus dimensiones constitucional, legal y presupuestaria.

7.1.1.1. Viabilidad Constitucional

El análisis de constitucionalidad de la presente propuesta de Texto Sustitutorio se realiza bajo el tamiz de la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional y los mandatos explícitos de la Constitución Política del Perú, concluyendo que la norma es plenamente viable conforme a los siguientes fundamentos jurídico-constitucionales:

A. El Derecho Fundamental al Agua Potable y Saneamiento (Artículo 7-A) La reforma constitucional introducida mediante la Ley 30588 incorporó el artículo 7-A a la Constitución, el cual establece textualmente: *«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 Texto Sustitutorio propuesto se erige como una medida legislativa concreta destinada a efectivizar el mandato de "progresividad y universalidad" en favor de las poblaciones vulnerables. Al respecto, es necesario precisar que el derecho al agua potable no es un enunciado lírico, sino un derecho prestacional que vincula a todos los niveles de gobierno. Por consiguiente, dotar a las municipalidades de herramientas presupuestarias extraordinarias para mitigar la carencia de este recurso constituye un fin constitucionalmente legítimo y prioritario.

B. Autonomía y Competencias de los Gobiernos Locales (Artículos 194 y 195)

El artículo 194 de la Carta Magna confiere a las municipalidades provinciales y distritales autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Asimismo, el artículo 195, numeral 5, prescribe que los gobiernos locales son competentes para *«organizar, reglamentar y conducir los servicios públicos locales de su responsabilidad»*, dentro de los cuales el saneamiento básico es una atribución medular e histórica (concordante con el artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades).

La propuesta legislativa no invade competencias del Poder Ejecutivo ni desnaturaliza el rol rector del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Por el contrario, optimiza el ejercicio de las facultades locales, permitiendo que los alcaldes den respuestas ágiles e inmediatas a las crisis sanitarias de sus circunscripciones, encuadrándose perfectamente dentro de los márgenes de la autonomía local que la Constitución garantiza.

C. No vulneración de la prohibición de iniciativa de gasto (Artículo 79)

El principal aspecto de control constitucional en la Comisión de Presupuesto radica en el artículo 79 de la Constitución, el cual establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

El Texto Sustitutorio no infringe el artículo 79 debido a que no demanda recursos adicionales al Tesoro Público ni genera asignaciones presupuestarias con cargo a los Recursos Ordinarios del Poder Ejecutivo. La norma propone una flexibilización y optimización interna de los Recursos Determinados (Canon, Sobre canon y Regalías) que ya forman parte del presupuesto institucional aprobado de los gobiernos locales.

El Tribunal Constitucional ha ratificado de manera uniforme (entre ellas, en la STC 00005-2011-PI/TC Fundamento 12 y 13) que las leyes que modifican temporalmente el destino o porcentaje de uso de los recursos propios o determinados de los pliegos subnacionales (como el Canon) no constituyen una "creación de gasto" en términos constitucionales, sino una regulación sobre la fuente de financiamiento y la calidad de la inversión pública existente.

D. Respeto al principio de legalidad y reserva de ley en materia tributaria y rentas (Artículo 74) El Canon y las Regalías, si bien tienen rango de rentas subnacionales, se rigen bajo el principio de legalidad para la determinación de su distribución y uso básico (Artículo 74 de la Constitución). Dado que las restricciones para el gasto corriente del canon se encuentran taxativamente fijadas en una norma de rango legal (el artículo 6 de la Ley 27506, Ley de Canon), el Congreso de la República cuenta con la plena legitimidad constitucional para dictar una ley del mismo rango que establezca una excepción específica, temporal y tasada (el 10% propuesto), cumpliendo estrictamente con el principio de paralelismo de las formas.

Conclusión de Viabilidad Constitucional: Por los fundamentos expuestos, el Texto Sustitutorio cumple de manera rigurosa con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no irroga gasto al erario nacional, respeta las competencias sectoriales y desarrolla de forma válida el derecho constitucional al agua. En consecuencia, la propuesta legislativa es **CONSTITUCIONALMENTE VIABLE**.

7.1.1.2. Viabilidad Legal

El análisis de viabilidad legal del Texto Sustitutorio evalúa su inserción armónica dentro del ordenamiento jurídico por debajo de la constitución, verificando que no se generen antinomias, duplicidades ni colisiones normativas con las leyes matrices que regulan el presupuesto, el sistema de inversiones y las competencias sectoriales. La propuesta resulta legalmente viable sobre la base de los siguientes fundamentos:

A. Aplicación del principio de paralelismo de las formas y especialidad normativa El ordenamiento legal vigente restringe el uso del canon y las regalías exclusivamente al financiamiento de proyectos de inversión pública (conforme al artículo 6 de la Ley 27506, Ley de Canon). Para levantar esta prohibición para un caso específico de emergencia humanitaria, la técnica legislativa exige una norma de igual rango que dicte una excepción expresa.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

El Texto Sustitutorio cumple rigurosamente con este principio al establecer en el numeral 3.8 una cláusula de exoneración taxativa: *«quedan exceptuados los gobiernos locales de las restricciones de uso exclusivo en proyectos de inversión pública establecidas en el artículo 6 de la Ley 27506»*. Al amparo del principio de especialidad, esta disposición prevalece sobre la prohibición general de la Ley de Canon sin derogarla, circunscribiendo la excepción únicamente a las intervenciones temporales de la Ley 32065.

B. Coherencia con la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades La propuesta legislativa no crea una competencia atípica para los gobiernos locales. El artículo 80 de la Ley 27972 establece de manera taxativa que las municipalidades (tanto provinciales como distritales) tienen como función específica exclusiva y compartida proveer el servicio de saneamiento rural y urbano, así como regular y controlar el aseo, la higiene y la salubridad. Por lo tanto, al facultar a los gobiernos locales en el numeral 3.1 a ejecutar y operar estas intervenciones temporales (incluyendo alcantarillado provisional), el Texto Sustitutorio no violenta el marco legal de competencias subnacionales, sino que dota de una herramienta presupuestaria y metodológica a una atribución que ya les corresponde por mandato de su propia ley orgánica.

C. Compatibilidad con el marco de Obras por Impuestos (Ley 29230 y Decreto Legislativo 1534) La inclusión del mecanismo de Obras por Impuestos en el numeral 3.8 para financiar la ejecución y operación de sistemas temporales se encuentra jurídicamente respaldada por las recientes modificaciones del marco legal de la inversión privada subnacional. El Decreto Legislativo 1534, que modificó la Ley 29230, amplió el objeto de las Obras por Impuestos, permitiendo que este mecanismo no solo financie "proyectos de inversión" en sentido estricto, sino también Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR), así como las actividades de operación y mantenimiento de infraestructura pública existente o de servicios básicos. Consecuentemente, derivar estas intervenciones al amparo de la Ley 29230 es legalmente congruente con el marco normativo vigente que regula la participación del sector privado.

D. Preservación de la Rectoría Sectorial (Decreto Legislativo 1280) Para evitar una dispersión normativa que lesione la rectoría del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento —consagrada en el Decreto Legislativo 1280, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento—, el Texto Sustitutorio no crea una ley nueva aislada.

Al modificar directamente la ley matriz del sector para el acceso universal (Ley 32065), se garantiza que las municipalidades se sometan a los criterios técnicos del sector. El numeral 3.9 obliga a que las IOARR temporales locales estén amarradas a un Proyecto de Inversión Pública (PIP) definitivo programado en la Programación Multianual de Inversiones (PMI). Esto asegura el cumplimiento

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

legal de los instrumentos de planificación sectorial y previene que los gobiernos locales actúen al margen de los Planes Maestros Optimizados de las EPS.

E. Legalidad en el Control Gubernamental (Ley 27785) El Texto Sustitutorio introduce un estándar de control estricto que facilita la fiscalización posterior por parte de la Contraloría General de la República en el marco de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Al establecer que la autorización del gasto corriente para la operación "se extingue de pleno derecho" a los tres años, la norma elimina cualquier discrecionalidad administrativa. Pasado el plazo, la base legal desaparece automáticamente del ordenamiento jurídico para esa zona específica; por ende, cualquier desembolso posterior tipificaría de forma objetiva como una infracción grave o muy grave por responsabilidad administrativa funcional, garantizando la defensa de la legalidad presupuestal.

7.1.1.3. Viabilidad Presupuestaria y Financiera

El análisis de la viabilidad presupuestaria y financiera de la propuesta normativa (Texto Sustitutorio) determina que su implementación es económicamente sostenible, no transgrede las reglas macrofiscales del Estado y optimiza la calidad del gasto público subnacional. Esta viabilidad se sustenta en los siguientes ejes técnicos:

A. Inexistencia de demanda de recursos adicionales al Tesoro Público Desde el punto de vista del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la norma propuesta no genera un impacto negativo en la caja fiscal del Gobierno Nacional. El Texto Sustitutorio no ordena transferencias de partidas con cargo a la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios (RO) ni demanda presupuesto adicional al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La operatividad de la norma descansa exclusivamente en la flexibilización de la fuente de financiamiento de Recursos Determinados (Rubro 18: Canon, Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones) que ya forman parte del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los gobiernos locales, lo que garantiza su cobertura financiera inmediata.

B. Regla fiscal de límite porcentual y protección de la inversión principal El diseño financiero de la propuesta contiene un "candado presupuestal" que asegura la sostenibilidad de las inversiones a largo plazo. Al establecer un límite máximo y tasado del diez por ciento (10%) de los recursos del canon para financiar la ejecución y operación de las intervenciones temporales, se garantiza que el noventa por ciento (90%) restante del presupuesto de inversiones del pliego local quede salvaguardado. Esto obliga a las municipalidades a contar con los fondos necesarios para financiar el Proyecto de Inversión Pública (PIP) definitivo de agua y alcantarillado, evitando la descapitalización del gobierno local.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

C. Ordenamiento del gasto: Separación estricta entre Inversión, Operación y Mantenimiento El Texto Sustitutorio resuelve de manera impecable la histórica fricción entre el gasto de capital y el gasto corriente, alineándose con las directivas de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP):

- **Ejecución y Operación (El 10% excepcional):** Se habilita expresamente el uso de hasta un 10% del canon para la formulación de la IOARR (ejecución física) y para cubrir el eslabón más crítico del servicio provisional: la operación (insumos de cloración y alquiler de camiones cisterna). Al crear esta autorización excepcional, se legaliza lo que antes era causal de reparo.
- **Mantenimiento (El 20% ordinario):** De manera separada, el mantenimiento de las redes o tanques instalados se remite a la regla general ya existente en las leyes anuales de presupuesto, la cual permite usar hasta un 20% del canon para el mantenimiento de infraestructura. Esta separación evita la duplicidad de autorizaciones y respeta las cadenas de gasto del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

D. Candado temporal para evitar el endeudamiento por Gasto Corriente Financiar gasto corriente (operación) con recursos derivados de industrias extractivas (canon) constituye un riesgo financiero si se perpetúa en el tiempo. Para mitigar este riesgo, la propuesta introduce una cláusula de caducidad financiera: la autorización de gasto se circunscribe estrictamente a tres (3) años y *se extingue de pleno derecho* vencido el plazo. Esta disposición garantiza que el uso excepcional del canon no se convierta en una carga financiera permanente (gasto corriente inercial) para el municipio, forzando la transición hacia la solución definitiva y sostenible tarifariamente.

E. Viabilidad de liquidez mediante el mecanismo de Obras por Impuestos (Ley 29230) La propuesta reconoce que, aunque muchos municipios cuentan con asignaciones de canon en sus presupuestos, pueden enfrentar problemas de liquidez a corto plazo o deficiencias en su capacidad de contratación. Al facultar el uso de la Ley 29230 (Obras por Impuestos) para la ejecución y operación de estas intervenciones temporales, se moviliza la liquidez inmediata del sector privado. La empresa privada asume el costo inicial de la IOARR y de la operación de las cisternas, y el gobierno local financia la intervención de forma diferida mediante la emisión de Certificados de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL), sin afectar su caja diaria y con cargo a su límite de emisión establecido anualmente por el MEF.

Por lo expuesto, el Texto Sustitutorio proyectado es PRESUPUESTAL Y FINANCIERAMENTE VIABLE, dado que no irroga gasto al erario nacional, cuenta con disponibilidad de fondos en los pliegos subnacionales, respeta la estructura de las clasificadoras de gasto del MEF y establece mecanismos de protección que aseguran la eficiencia y temporalidad del gasto público.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

7.1.1.4. Viabilidad Técnica-Operativa

El análisis de la viabilidad técnica y operativa evalúa si los operadores de la norma (los gobiernos locales y los ministerios involucrados) cuentan con los mecanismos, sistemas y capacidades institucionales reales para ejecutar el Texto Sustitutorio sin generar "cuellos de botella" administrativos. La propuesta demuestra una alta viabilidad operativa basada en los siguientes ejes estructurales:

A. Operatividad garantizada en el Sistema Invierte.pe (IOARR Simplificada) El principal obstáculo operativo para las municipalidades suele ser la falta de lineamientos claros en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) frente a intervenciones atípicas. El Texto Sustitutorio resuelve este problema de raíz mediante la Octava Disposición Complementaria Final, que impone un mandato imperativo y con plazo fijo (60 días) al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). La obligación de crear y publicar una "tipología simplificada de IOARR específica" proporcionará a las Unidades Formuladoras (UF) y Unidades Ejecutoras de Inversiones (UEI) de los gobiernos locales una ficha técnica estandarizada. Esto elimina la discrecionalidad, reduce el tiempo de registro y viabilidad en el Banco de Inversiones a cuestión de días, y estandariza el modelo de intervención a nivel nacional.

B. Cierre de la cadena de valor del servicio (De la ejecución a la operación) Técnicamente, una infraestructura de agua potable provisional es inoperante si no cuenta con un flujo logístico constante. Históricamente, las intervenciones fracasaban operativamente porque los municipios construían el tanque elevado, pero carecían de marco legal para comprar los insumos de cloración o pagar la ruta del camión cisterna. Al autorizar el uso excepcional del canon para financiar expresamente la "operación", el Texto Sustitutorio dota al gerente municipal de la herramienta operativa completa. El municipio podrá emitir órdenes de servicio o compra de manera ininterrumpida para garantizar que el sistema provisional no solo se instale, sino que efectivamente distribuya agua segura durante sus tres años de vida útil.

C. Apalancamiento de capacidad técnica a través de la Ley 29230 (Obras por Impuestos) Se reconoce que no todos los gobiernos locales poseen el mismo nivel de capacidad instalada (logística, ingeniería y contrataciones) para ejecutar infraestructura de forma rápida por administración directa o contrata clásica. Al incorporar expresamente el mecanismo de la Ley 29230 en el numeral 3.8, la norma se vuelve altamente operativa al permitir que el municipio transfiera el "riesgo de ejecución y operación" a la empresa privada. Una empresa privada puede movilizar rápidamente equipos, instalar módulos de saneamiento y gestionar el alquiler de cisternas con mayor eficiencia logística que el aparato estatal, asegurando que la intervención temporal se concrete en plazos muy cortos frente a una emergencia sanitaria.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

D. Articulación técnica con la solución definitiva y las EPS Lejos de promover la improvisación o la instalación de sistemas informales desconectados, la norma asegura el ordenamiento técnico del territorio. El numeral 3.9 exige, como condición inexcusable para registrar la IOARR temporal, que exista un Proyecto de Inversión Pública (PIP) definitivo programado en la Programación Multianual de Inversiones (PMI). Esta condición operativa garantiza que la municipalidad, la Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento (EPS) y el MVCS mantengan la alineación técnica: el sistema temporal servirá como medida de mitigación exactamente en la misma huella topográfica e hídrica donde, a mediano plazo, se construirán las redes formales definitivas, evitando la duplicidad de esfuerzos técnicos.

La propuesta legislativa es **TÉCNICA Y OPERATIVAMENTE VIABLE**, dado que aprovecha los sistemas administrativos existentes (Invierte.pe y Oxl), exige la creación de instrumentos estandarizados (fichas simplificadas) para evitar la parálisis burocrática, y dota a los gobiernos locales de la capacidad real para sostener el servicio a lo largo de su cadena de valor (ejecución y operación continuada).
empíricas.

7.1.2 Modificaciones Normativas Clave:

Para materializar las soluciones descritas en el apartado anterior y dotar de viabilidad legal, técnica y financiera a las intervenciones temporales a cargo de los gobiernos locales, el Texto Sustitutorio propuesto por la Comisión plantea las siguientes modificaciones e incorporaciones precisas a la Ley 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable:

A. Ampliación del ámbito de intervención y competencias locales (Modificación del numeral 3.1)

- **Reconocimiento expreso:** Se modifica el numeral 3.1 del artículo 3 para establecer expresamente que las municipalidades provinciales y distritales están facultadas para financiar, ejecutar y operar estas intervenciones temporales, en el marco de su Ley Orgánica (Ley 27972). Esto elimina cualquier ambigüedad sobre la competencia subnacional en esta materia.
- **Inclusión del alcantarillado:** Se corrige la omisión de la ley original al incorporar los "sistemas provisionales de alcantarillado sanitario" dentro de las opciones tecnológicas permitidas. Esto garantiza que la dotación de agua no genere un problema posterior de empozamiento o insalubridad por falta de evacuación.

B. Habilitación financiera excepcional y Obras por Impuestos (Incorporación del numeral 3.8) Este nuevo numeral constituye el núcleo financiero de la propuesta, estableciendo cuatro reglas fundamentales:

1. **Tope del 10% del Canon:** Se autoriza de manera excepcional el uso de hasta un máximo del diez por ciento (10%) de los recursos del canon, sobrecanon y regalías para financiar la **ejecución** (vía IOARR) y la **operación** del servicio (insumos de cloración y camiones cisterna).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

2. **Excepción a la Ley de Canon:** Para legitimar el gasto corriente de "operación", se exceptúa a los gobiernos locales de la prohibición del artículo 6 de la Ley 27506 (Ley de Canon), levantando el candado legal que impedía este uso de los recursos.
3. **Inclusión del Sector Privado:** Se establece que tanto la ejecución como la operación pueden financiarse mediante la Ley 29230 (Obras por Impuestos), brindando una alternativa rápida de liquidez y capacidad logística a los municipios mediante la participación de la empresa privada.
4. **Separación del mantenimiento:** Se precisa que el "mantenimiento" de la infraestructura instalada no afecta este 10% excepcional, sino que se rige por la autorización general del 20% del canon ya prevista en las leyes anuales de presupuesto.

C. Candado de transitoriedad y salvaguarda de la inversión definitiva (Incorporación del numeral 3.9) Para evitar que la medida excepcional desincentive el cierre real de brechas, se instituyen reglas de temporalidad estricta y condicionalidad:

- **Límite de 3 años:** Se fija un plazo máximo e improrrogable de vigencia de tres (3) años para las intervenciones y su financiamiento excepcional. Cumplido el plazo, la autorización de gasto se extingue de pleno derecho.
- **Exigencia del Proyecto Definitivo (PIP):** Se impone una condición *sine qua non*: el municipio no podrá aprobar la IOARR temporal si no demuestra que la zona beneficiaria ya cuenta con un Proyecto de Inversión Pública (PIP) definitivo para redes formales de saneamiento, el cual debe estar registrado (viable o en formulación) en el Banco de Inversiones y en la Programación Multianual de Inversiones (PMI).

D. Adecuación del Sistema Nacional de Inversiones (Incorporación de la Octava Disposición Complementaria Final)

- **Mandato al MEF:** Para asegurar la viabilidad operativa inmediata, se incorpora una disposición final que ordena al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) aprobar, en un plazo máximo de 60 días hábiles, los lineamientos y una **tipología simplificada de IOARR específica** para estas intervenciones.
- **Estandarización:** Esto dotará a las oficinas de programación e inversiones de los gobiernos locales de una herramienta estandarizada y ágil para registrar y ejecutar el gasto sin trabas burocráticas, garantizando al mismo tiempo la correcta rendición de cuentas.

7.1.3 Impacto Financiero Real y Beneficios Projectados:

La implementación del Texto Sustitutorio propuesto genera un escenario de alto rendimiento social y económico para el Estado peruano. Lejos de representar un gasto improductivo o un forado fiscal, la norma produce externalidades positivas medibles y optimiza el costo de oportunidad de los recursos subnacionales, proyectando los siguientes impactos y beneficios:

A. Neutralidad Fiscal y Eficiencia en la Asignación de Recursos

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- **Cero impactos en el Tesoro Público:** El impacto financiero real sobre el presupuesto nacional (Recursos Ordinarios) es nulo. La medida se apalanca en los saldos de balance y en el flujo anual de los Recursos Determinados (Canon, Sobre canon y Regalías) que ya poseen los gobiernos locales, movilizandolos fondos que, en muchos casos, presentan bajos niveles de ejecución histórica.
- **Salvaguarda financiera del pliego:** Al limitar el uso excepcional al diez por ciento (10%) del canon, se garantiza que el municipio mantenga intacto el noventa por ciento (90%) de su capacidad financiera para proyectos de envergadura. Se protege la sostenibilidad de la inversión pública, asegurando que existan fondos para cofinanciar el Proyecto de Inversión Pública (PIP) definitivo de saneamiento.

B. Ahorro Directo en el Gasto Público de Salud (MINSA y EsSalud)

- El impacto financiero más significativo a mediano plazo es el ahorro indirecto en el sector salud. La carencia de agua potable y la exposición a aguas servidas por falta de alcantarillado son las causas directas de las Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA), parasitosis, desnutrición crónica y anemia infantil.
- Al financiar intervenciones temporales que garantizan agua clorada y disposición segura de excretas, el Estado reduce drásticamente las tasas de morbilidad en los bolsones de pobreza. Esto se traduce en una disminución inmediata del gasto corriente en hospitales, postas médicas, medicamentos y horas-médico financiadas por el Ministerio de Salud (MINSA) y el Seguro Integral de Salud (SIS).

C. Dinamización Económica mediante el Sector Privado (Obras por Impuestos)

- La habilitación del mecanismo de la Ley 29230 (Obras por Impuestos) genera un beneficio económico proyectado de alta liquidez. Permite que las empresas privadas adelanten el pago de sus impuestos instalando la infraestructura temporal y asumiendo la logística de los camiones cisterna en tiempo récord.
- Esto dinamiza la economía local, fomenta la contratación de mano de obra en la zona de influencia y permite al gobierno local pagar la obra en años posteriores mediante el descuento de su canon (Certificados CIPRL), sin afectar su liquidez de caja en el momento de la emergencia.

D. Beneficios Sociales: Reducción del "Tiempo de Espera" y Mitigación de la Pobreza

- El ciclo de maduración de un megaproyecto definitivo de saneamiento (desde el perfil hasta la ejecución) puede tardar entre 5 y 10 años. Durante ese lapso, la población más vulnerable se ve obligada a comprar agua a camiones cisterna informales, pagando hasta cinco veces más por metro cúbico que un ciudadano conectado a la red de una EPS, lo que constituye un "impuesto a la pobreza".
- El beneficio directo de esta ley es la erradicación temporal de esa inequidad. Mediante las intervenciones temporales (financiadas y operadas por la municipalidad), el Estado asume el costo de la provisión y el ciudadano accede a una tarifa social o subvencionada. Esto incrementa el ingreso disponible de las familias vulnerables, mejorando su calidad

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

de vida y reduciendo las brechas de desigualdad social mientras se construye la obra definitiva.

E. Modernización de la Gestión Pública Local

- A nivel administrativo, el mandato otorgado al MEF para crear una tipología de IOARR simplificada específica para este fin, generará un ahorro significativo de horas-hombre y recursos en las municipalidades. Se eliminan los expedientes burocráticos engorrosos para gastos de emergencia, dotando a los alcaldes y gerentes municipales de predictibilidad, agilidad y seguridad jurídica en el control del gasto.

En términos de evaluación de costo-beneficio, el Texto Sustitutorio transforma un gasto corriente estigmatizado (pagar camiones cisterna) en una inversión de mitigación social altamente justificada. El impacto real es la optimización del uso del canon para salvar vidas humanas, generando ahorros en salud pública que superan largamente el 10% de los recursos excepcionales movilizados.

8. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

De conformidad con los criterios metodológicos establecidos en la Guía del Congreso de la República, se procede a la identificación, cuantificación y valoración de los costos y beneficios directos e indirectos, tangibles e intangibles, derivados de la aprobación del Texto Sustitutorio.

Tabla 01 Beneficios Estimados			
Indicador de Impacto	Escenario Actual (Sin Ley / Cisterna Informal)	Escenario Propuesto (Con Ley / Cisterna Municipal)	Beneficio Proyectado (Ahorro/Impacto Real)
Costo del Agua (Gasto de bolsillo de las familias)	S/ 15.00 a S/ 20.00 por m ³ (Precio especulativo de aguateros).	Precio S/ 1.50 a S/ 3.00 por m ³ (Tarifa social o EPS cofinanciada por el municipio).	Ahorro Ciudadano: Aprox. S/ 4,000,000 liberados a favor de la economía de las familias más pobres en 3 años.
Gasto Público en Salud (MINSA / SIS / EsSalud)	Alto costo reactivo por atención de Enfermedades Diarreicas Agudas (EDAs) y parasitosis.	Prevención primaria efectiva (Agua clorada segura).	Ahorro Fiscal en Salud: Reducción proyectada del 30% al 40% en atenciones médicas infantiles y uso de medicinas.
Participación Privada (Obras por Impuestos - Oxi)	Inexistente para intervenciones de emergencia por falta de marco legal del costo de la intervención vía claro.	Apalancamiento inmediato del 100% certificados CIPRL.	Liquidez Municipal: S/ 3,000,000 inyectados por el sector privado de forma inmediata sin tocar la caja diaria edil.
Eficiencia del Gasto (Trazabilidad)	Gasto municipal fragmentado, inercial y pasible de reparo por Contraloría.	Gasto estandarizado mediante IOARR Simplificada.	Control Gubernamental: 100% de los recursos transparentados en el Banco de Inversiones (Invierte.pe).
Fuente: Datos estimados elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República			

8.1. PROBLEMA IDENTIFICADO

De acuerdo con el análisis técnico y legal desarrollado a lo largo del presente dictamen, el problema público central que exige una intervención legislativa inmediata se define como la:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

"Alta vulnerabilidad sanitaria y precarias condiciones de vida de la población asentada en zonas de expansión urbana, periurbana y rural, debido a la prolongada carencia de acceso seguro a servicios de agua y saneamiento básico".

Este problema estructural presenta un impacto transversal en la sociedad peruana y se sostiene sobre tres dimensiones críticas que el actual marco normativo no ha logrado resolver:

A. Dimensión Social y Sanitaria: La ausencia de redes formales de agua y alcantarillado obliga a miles de familias en situación de pobreza a abastecerse mediante fuentes informales (camiones cisterna privados o "aguateros"). Esta situación genera dos externalidades negativas gravísimas:

1. **El "impuesto a la pobreza":** Las familias vulnerables pagan tarifas especulativas que superan hasta en cinco veces el costo del metro cúbico facturado por una Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento (EPS), mermando severamente su economía de subsistencia.
2. **Crisis de Salud Pública:** El consumo de agua sin los estándares de cloración adecuados y la falta de sistemas de evacuación de excretas (alcantarillado) mantienen elevadas las tasas de morbilidad infantil, incidiendo directamente en la prevalencia de Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA), parasitosis, desnutrición crónica y anemia.

B. Dimensión Temporal y Administrativa La solución de fondo a este problema es la ejecución de Proyectos de Inversión Pública (PIP) definitivos. Sin embargo, el ciclo de maduración de un proyecto de saneamiento en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (*Invierte.pe*) —desde la formulación del perfil, la viabilidad, la elaboración del expediente técnico y el proceso de selección, hasta la ejecución física— tiene un desfase temporal que oscila entre los 5 y 10 años. Durante esta "zona gris" o periodo de espera, el Estado abandona operativamente a la población, al carecer de mecanismos rápidos para brindar soluciones transitorias y seguras.

C. Dimensión Legal y Financiera A pesar de que las municipalidades provinciales y distritales tienen mandato orgánico para garantizar la salubridad y el saneamiento local, se encuentran atadas de manos por rigideces presupuestales. Actualmente, existe un impedimento legal estricto (artículo 6 de la Ley 27506, Ley de Canon) que prohíbe utilizar los recursos determinados en gastos de operación, lo que imposibilita a los alcaldes financiar el alquiler de camiones cisterna o la compra continua de cloro para sistemas provisionales. Asimismo, la actual Ley 32065 (Ley matriz que se busca modificar) presenta un vacío técnico, al limitar las intervenciones temporales únicamente al "agua potable", ignorando que la dotación de agua sin sistemas de alcantarillado sanitario provisional genera empozamientos y focos infecciosos irreversibles.

El problema identificado demuestra que existe un vacío legal entre la urgencia vital del ciudadano por acceder al agua y las herramientas presupuestales que el Estado otorga a los gobiernos locales para atender dicha emergencia. Mientras no se flexibilice el uso de los recursos (como el

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

canon) para financiar las intervenciones temporales en toda su cadena de valor (ejecución y operación), la vulnerabilidad sanitaria descrita se mantendrá inalterable.

8.2. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.

Para resolver el problema público identificado en el ítem 8.1, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República ha evaluado tres (3) alternativas de política pública y diseño legislativo, sopesando sus costos, beneficios y externalidades:

A. Alternativa 1: Mantener el *Status Quo* (No intervención legislativa)

- **Descripción:** Consiste en no aprobar ninguna ley, manteniendo vigente la actual Ley 32065 y la estricta prohibición del artículo 6 de la Ley 27506 (Ley de Canon). Las municipalidades seguirían impedidas de usar sus recursos determinados para financiar la operación de camiones cisterna o insumos de cloración.
- **Evaluación:** Esta alternativa es inviable socialmente. Perpetúa la desprotección del Estado durante los 5 a 10 años que demora la ejecución de un proyecto definitivo. Mantiene el "impuesto a la pobreza" (pago sobrevalorado a aguateros informales) y genera un alto costo al erario nacional por la atención hospitalaria de enfermedades hídricas crónicas.

B. Alternativa 2: Aprobación del Proyecto de Ley en sus términos originales

- **Descripción:** Consiste en aprobar el PL 14301/2025-CR tal como fue presentado por su autor, creando una ley paralela y autónoma que autoriza a los gobiernos locales a financiar sistemas provisionales sin conectarlos al marco sectorial vigente.
- **Evaluación:** Esta alternativa es altamente riesgosa a nivel fiscal y legal. Al no establecer un tope porcentual al uso del canon, un alcalde podría destinar el 100% de su presupuesto de inversiones a "sistemas provisionales", descapitalizando a la entidad y abandonando la construcción de las redes definitivas. Además, al no fijar un plazo de caducidad, el gasto corriente se volvería inercial, vulnerando la rectoría del Ministerio de Vivienda y generando duplicidad normativa con la Ley 32065.

C. Alternativa 3: Aprobación del Texto Sustitutorio (Modificación de la Ley 32065 con candados fiscales)

- **Descripción:** Es la propuesta técnica elaborada por esta Comisión. En lugar de crear una ley nueva, se modifica la Ley 32065 para facultar a las municipalidades a usar de manera excepcional hasta un 10% del canon en la ejecución (vía IOARR) y operación de intervenciones temporales (agua y alcantarillado provisional). Se imponen candados estrictos: caducidad a los 3 años y exigencia de contar con un Proyecto de Inversión Pública (PIP) definitivo en el Banco de Inversiones.
- **Evaluación:** Esta es la alternativa óptima. Resuelve la urgencia humanitaria dotando de liquidez y marco legal a los alcaldes (incluso vía Obras por Impuestos), pero blindando el presupuesto nacional al garantizar que el 90% del canon siga destinado a la inversión principal. Elimina la informalidad, reduce el gasto en salud pública y asegura que la temporalidad no se convierta en precariedad permanente.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

Tabla 02 MATRIZ DE EVALUACIÓN MULTICRITERIO DE ALTERNATIVAS			
Criterio de Evaluación	Alternativa 1: Status Quo (No hacer nada)	Alternativa 2: Proyecto Original (Ley paralela abierta)	Alternativa 3: Texto Sustitutorio (Propuesta de la Comisión)
Impacto Social (Reducción de vulnerabilidad)	Negativo. Mantiene a la población consumiendo agua insegura y pagando sobrecostos informales.	Positivo a corto plazo. Dota de agua rápida, pero condena a la población a tener un sistema "provisional" para siempre.	Muy Positivo. Dota de agua segura y alcantarillado provisional, forzando la transición a redes formales en 3 años.
Impacto Fiscal (Sostenibilidad del Canon)	Neutro. No afecta las finanzas locales, pero traslada un alto costo al MINSA/SIS por enfermedades.	Riesgo Alto. Sin topes porcentuales, incentiva el despilfarro del presupuesto de capital en gasto corriente continuo.	Eficiente y Controlado. Fija un tope máximo del 10% del canon, protegiendo el 90% para obras definitivas de cierre de brechas.
Viabilidad Legal y Técnica (Invierte.pe / Contraloría)	Alta. Se mantiene el marco legal vigente, pero inoperante ante la realidad humanitaria.	Baja. Colisiona con la Ley de Canon y carece de articulación técnica con la metodología del Invierte.pe.	Alta. Se alinea al marco legal, crea la IOARR Simplificada, levanta legalmente la prohibición del canon y permite Obras por Impuestos.
Temporalidad y Rectoría Sectorial (MVCS)	Inexistente.	Ilimitada. Fomenta el fraccionamiento de proyectos a espaldas de las EPS.	Tasada y condicionada. Caduca a los 3 años inexorablemente. Obliga a tener un PIP definitivo en la PMI.
PUNTAJE / CONCLUSIÓN	DESESTIMADA (Agrava el problema público).	DESESTIMADA (Genera riesgo de forado fiscal subnacional).	SELECCIONADA (Costo-efectiva, viable, constitucional y auditable).

La **Alternativa 3 (Texto Sustitutorio)** es la única que internaliza los riesgos fiscales y operativos, transformando el Proyecto de Ley original en una política pública responsable. Convierte el gasto asistencialista en una inversión temporal de mitigación estrictamente amarrada a la solución definitiva del problema, por lo que su aprobación resulta altamente conveniente para los intereses del Estado.

8.3. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES Y GRUPOS INVOLUCRADOS

Para asegurar el éxito en la implementación del Texto Sustitutorio y garantizar la operatividad de la política pública, se ha identificado a los siguientes actores estratégicos, detallando su nivel de participación, roles y el impacto directo que la norma genera sobre ellos:

A. Población Vulnerable y Organizaciones Sociales (Beneficiarios Directos)

- **Identificación:** Ciudadanos que habitan en zonas de expansión urbana, periurbana, rural y asentamientos humanos que no cuentan con redes formales de agua y alcantarillado de manera definitiva.
- **Impacto y Rol:** Son los principales beneficiarios de la ley. Pasan de ser consumidores informales (pagando altos costos a camiones cisterna privados) a ser usuarios empadronados de un servicio provisional garantizado por el Estado. Su rol activo consiste en la organización comunitaria para el empadronamiento, cuidado de la infraestructura temporal (tanques, módulos) y coordinación con la municipalidad para la distribución equitativa del recurso.

B. Gobiernos Locales: Municipalidades Provinciales y Distritales (Entidades Ejecutoras y Operadoras)

- **Identificación:** Titulares de los pliegos subnacionales, gerencias municipales y sus respectivas Unidades Formuladoras (UF) y Unidades Ejecutoras de Inversiones (UEI).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- **Impacto y Rol:** Son los operadores directos de la norma. El Texto Sustitutorio los empodera legal y financieramente al levantar la prohibición de la Ley de Canon, otorgándoles la facultad excepcional de usar hasta el 10% de estos recursos. Su rol es formular la IOARR simplificada, ejecutar la infraestructura temporal, garantizar la compra de insumos (cloro), contratar la operatividad (cisternas) y gestionar en paralelo la viabilidad del Proyecto de Inversión Pública (PIP) definitivo.

C. Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (Rector Administrativo y Presupuestal)

- **Identificación:** Específicamente a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) y la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP).
- **Impacto y Rol:** Su participación es de carácter técnico-normativo. En cumplimiento de la Octava Disposición Complementaria Final, el MEF tiene el rol ineludible de diseñar, aprobar y publicar (en un plazo de 60 días) la tipología de IOARR simplificada. Esto permitirá que los sistemas del *Invierte.pe* y del SIAF procesen de manera estandarizada y transparente los gastos excepcionales de los gobiernos locales.

D. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS y las EPS (Rector Sectorial)

- **Identificación:** El ente rector nacional en materia de saneamiento y las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS) de cada jurisdicción.
- **Impacto y Rol:** Mantienen la rectoría técnica para asegurar que la intervención temporal no colisione con los Planes Maestros Optimizados. Su rol es validar que la zona beneficiada cuente efectivamente con un PIP definitivo programado en la PMI, garantizando así que la instalación de sistemas temporales sirva como medida transitoria y no como pretexto para abandonar el cierre definitivo de brechas.

E. El Sector Privado (Financiadores y Ejecutores Aliados)

- **Identificación:** Empresas privadas sujetas al pago del Impuesto a la Renta con capacidad o interés de participar en el mecanismo de Obras por Impuestos (Ley 29230).
- **Impacto y Rol:** Actúan como catalizadores de liquidez y eficiencia logística. Al habilitarse el mecanismo Oxi para estas intervenciones, las empresas privadas asumen el rol de financiar y ejecutar rápidamente la infraestructura provisional, así como su operación, descontando dicha inversión del pago de sus impuestos. Esto dinamiza la economía local y refuerza la responsabilidad social empresarial.

F. Contraloría General de la República - CGR (Órgano de Control)

- **Identificación:** El Sistema Nacional de Control y los Órganos de Control Institucional (OCI) adscritos a cada municipalidad.
- **Impacto y Rol:** Tienen a su cargo el control posterior de la medida. Con los candados establecidos en el Texto Sustitutorio, la CGR fiscalizará objetivamente dos límites innegociables: que el municipio no exceda el tope del 10% del canon para este fin, y que, pasados los tres (3) años, se suspenda de inmediato cualquier asignación de gasto corriente para la misma intervención.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

8.4. ANÁLISIS DE COSTOS

El análisis de costos de la presente iniciativa legislativa se sustenta en el principio de neutralidad fiscal para el Gobierno Nacional. El Texto Sustitutorio propuesto ha sido diseñado con "candados presupuestales" que garantizan que su implementación no genere desequilibrios macroeconómicos ni demande transferencias adicionales de la caja fiscal.

Los costos asociados a la norma se distribuyen y absorben de la siguiente manera:

A. Costo Nulo para el Tesoro Público (Recursos Ordinarios) La aprobación de esta ley no irroga ningún gasto adicional al erario nacional. No se autoriza la creación de pliegos, no se demandan partidas excepcionales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y no se afecta la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios. La medida es fiscalmente neutra a nivel central.

B. Costos Directos de Inversión y Operación (Gobiernos Locales) Los costos de ejecución (compra de tanques, módulos) y operación (alquiler de camiones cisterna, compra de cloro) son asumidos íntegramente por las municipalidades provinciales y distritales que decidan acogerse a la norma.

- **Fuente de financiamiento:** Con la fuente de Recursos Determinados (Rubro 18: Canon, Sobrecanon y Regalías) y otras permitidas por ley.
- **Límite de afectación:** El costo máximo que un gobierno local puede asumir para estas intervenciones está legalmente topado al **10%** de dichos recursos, protegiendo el 90% restante, con relación al canon.

C. Costos Administrativos e Institucionales (MEF y MVCS) El mandato establecido en la Octava Disposición Complementaria Final (elaboración de la tipología de IOARR simplificada en 60 días) no representa un costo financiero extra. El diseño de lineamientos normativos y metodológicos forma parte de las funciones regulares y continuas de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI) del MEF y de las direcciones de saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Este trabajo se absorberá con cargo al presupuesto institucional de ambos pliegos para el año fiscal en curso.

8.5. ANÁLISIS DE BENEFICIOS

El Texto Sustitutorio propuesto genera un impacto altamente positivo que trasciende el ámbito puramente presupuestal. La habilitación a los gobiernos locales para financiar intervenciones temporales de agua y saneamiento produce beneficios tangibles e intangibles en cuatro dimensiones fundamentales: social, económica, institucional y fiscal.

A continuación, se detallan los beneficios proyectados de la medida normativa:

A. Beneficios Sociales y de Salud Pública (Protección de la Vida)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- **Reducción de morbilidad infantil:** La provisión de agua segura (clorada) y la implementación de sistemas provisionales de alcantarillado sanitario atacan directamente la principal causa de las Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA), parasitosis, desnutrición crónica y anemia en zonas vulnerables.
- **Erradicación de focos infecciosos:** Al corregir el vacío de la ley original e incluir el "alcantarillado provisional", se evita el empozamiento de aguas servidas en las vías públicas de los asentamientos humanos, mejorando radicalmente la salubridad y dignidad del entorno urbano y rural.
- **Equidad y Paz Social:** Se reduce la brecha de desigualdad entre los ciudadanos conectados a la red formal y aquellos en zonas de expansión, mitigando los conflictos sociales derivados del abandono estatal durante el periodo de espera del megaproyecto.

B. Beneficios Económicos Directos (Alivio a la Economía Familiar)

- **Eliminación del "Impuesto a la Pobreza":** Actualmente, las familias no conectadas a la red formal compran agua a camiones cisterna informales, pagando entre S/ 15.00 y S/ 20.00 por metro cúbico (un costo hasta 500% mayor al de una tarifa formal).
- **Incremento del ingreso disponible:** Al asumir el gobierno local la operación temporal y la distribución del recurso hídrico, las familias vulnerables acceden al agua a un costo social o subsidiado. El dinero ahorrado mensualmente se libera y se reinyecta directamente en la canasta básica familiar (alimentación, educación), dinamizando la microeconomía local.

C. Beneficios Institucionales y de Gestión Pública (Seguridad Jurídica)

- **Despenalización administrativa del gasto humanitario:** Los alcaldes y gerentes municipales obtienen un marco legal claro y seguro para atender emergencias sanitarias continuas sin temor a ser sancionados por la Contraloría General de la República por "malversación" o uso indebido del canon en gasto corriente.
- **Agilidad burocrática:** La creación de una "IOARR Simplificada" estandariza los procedimientos. Las Unidades Formuladoras de los municipios ya no tendrán que inventar expedientes atípicos que suelen ser observados, reduciendo los tiempos de aprobación administrativa de meses a unos pocos días.
- **Apalancamiento Privado (Obras por Impuestos):** Se habilita a las municipalidades a usar el mecanismo de la Ley 29230 para estas intervenciones, beneficiándose de la liquidez, eficiencia logística y rapidez de ejecución del sector privado, fortaleciendo las alianzas público-privadas.

D. Beneficios Estratégicos y Fiscales (Ahorro para el Estado)

- **Ahorro en el Sistema de Salud:** El Estado peruano (MINSA, SIS, EsSalud) experimentará una reducción en el gasto corriente destinado a atenciones de emergencia, medicinas, hospitalizaciones y horas-médico vinculadas a enfermedades de origen hídrico.
- **Garantía del Cierre de Brechas:** A diferencia de las prácticas asistencialistas indefinidas, el beneficio estratégico de esta ley radica en sus "candados". Al limitar la intervención a tres (3) años y exigir la formulación de un Proyecto de Inversión Pública (PIP) definitivo en la PMI, el Estado asegura que la solución temporal sea solo un puente

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

hacia el cierre de brecha permanente, sin descapitalizar el presupuesto de capital de las municipalidades (se protege el 90% del canon).

Al contrastar el ítem 8.4 (Análisis de Costos) con el presente apartado, se concluye que la propuesta legislativa es altamente Costo-Efectiva. La inversión máxima del 10% del canon por un periodo corto y tasado (costo) es largamente superada por el ahorro en salud pública, la reactivación de la economía de los más pobres y la estandarización del control gubernamental (beneficios). Por lo tanto, la intervención del Estado a través de esta ley está plenamente justificada.

8.6. EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA COMPETENCIA Y EL MERCADO

De acuerdo con las guías metodológicas vigentes para la evaluación de proyectos de ley, este apartado analiza si el Texto Sustitutorio propuesto genera distorsiones en el libre mercado, si altera las reglas de la libre competencia o si vulnera el principio de subsidiariedad económica del Estado consagrado en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú.

El análisis de impacto arroja un resultado altamente favorable, concluyendo que la norma **no restringe la competencia; por el contrario, corrige una grave falla de mercado y dinamiza la participación del sector privado** a través de las siguientes variables técnicas:

A. Corrección de distorsiones y monopolios informales en el mercado de agua

- **El escenario actual (Falla de mercado):** En las zonas de expansión urbana y asentamientos humanos donde no existen redes formales de saneamiento, opera un mercado informal de distribución de agua mediante camiones cisterna privados ("aguateros"). Al no contar la población con alternativas, este mercado funciona bajo esquemas de oligopolios locales o monopolios de facto, lo que permite a los proveedores informales fijar precios arbitrarios y especulativos que superan entre un 300% y 500% el costo del servicio formal.
- **El impacto de la norma:** Al facultar a las municipalidades a operar temporalmente la distribución de agua (mediante su propio 10% del canon o cofinanciamiento), el Estado introduce un competidor institucional que rompe el monopolio informal. Esto genera un efecto de "precio de refugio" o tarifa social que presiona a la baja los precios del mercado informal y eleva las condiciones exigibles de salubridad (cloración), beneficiando directamente al consumidor final sin prohibir la libre empresa.

B. Dinamización del mercado formal mediante Obras por Impuestos (Ley 29230)

- Lejos de desplazar al sector privado o estatizar el servicio, el Texto Sustitutorio promueve activamente su participación formal. Al habilitarse expresamente el uso de la Ley 29230 para financiar y ejecutar la operación de estas intervenciones temporales, se abre un nuevo nicho de mercado para las empresas privadas (empresas mineras, constructoras, logísticas, entre otras).
- Las empresas privadas competirán de forma transparente para adjudicarse estos proyectos temporales, lo que dinamizará el mercado de proveedores formales de insumos químicos (cloro), infraestructura modular (tanques, piletas) y servicios

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

logísticos de transporte pesado formal, promoviendo la formalización del empleo y de las cadenas de suministro locales.

C. Cumplimiento estricto del Principio de Subsidiariedad Económica (Artículo 60 de la Constitución)

- El artículo 60 de la Constitución establece que el Estado solo puede realizar actividad empresarial de manera subsidiaria, por ley expresa y por razones de alto interés público. El Texto Sustitutorio no transgrede este mandato, debido a que la distribución provisional de agua por parte de los gobiernos locales no constituye una actividad empresarial con fines de lucro, sino la prestación de un servicio público asistencial de emergencia y de naturaleza temporal.
- La intervención pública se justifica técnicamente ante la "falla de cobertura" del mercado formal (las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento - EPS), las cuales, debido a los largos plazos de maduración de los proyectos definitivos (5 a 10 años), no pueden atender la demanda inmediata de la población en condición de extrema pobreza o vulnerabilidad.

D. Ausencia de Barreras Burocráticas Ilegales o Irracionales

- La norma no impone restricciones de acceso al mercado, no establece licencias injustificadas, ni crea trámites que puedan ser calificados como barreras burocráticas ilegales por el INDECOPI.
- El candado de transitoriedad establecido en el numeral 3.9 (extinción de pleno derecho a los 3 años y amarre obligatorio a un Proyecto de Inversión Pública definitivo en la PMI) asegura que la intervención del gobierno local en el mercado logístico de distribución sea estrictamente transitoria. Esto garantiza que, una vez construida la red definitiva, el servicio sea asumido formalmente por la EPS o el operador permanente según las reglas ordinarias del sector saneamiento.

El Texto Sustitutorio produce un impacto competitivo. Formaliza un sector logístico que hoy opera al margen de las reglas sanitarias y de precios, incentiva la inversión privada a través de la Ley 29230, protege la economía de los consumidores más vulnerables frente a monopolios informales y respeta de manera escrupulosa el principio de subsidiariedad económica del Estado. Su implementación es, por tanto, plenamente viable y beneficiosa para la estructura del mercado local.

8.7. CONCLUSIÓN DEL BALANCE COSTO-BENEFICIO

El análisis integral de costo-beneficio desarrollado en los apartados precedentes permite concluir de manera categórica que el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley 14301/2025-CR es **altamente eficiente, sostenible y con una rentabilidad social nítidamente positiva**.

La evaluación económica demuestra que la aprobación de la norma supera con creces la prueba de asignación de recursos públicos por los siguientes fundamentos de valor:

1. **Principio de Costo Hundido vs. Ahorro Sistémico:** El costo de oportunidad de mantener el *status quo* (no intervenir legalmente) es inaceptable para el Estado. Mientras la inacción

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

gubernamental condena a la población vulnerable a un gasto prohibitivo en agua informal y satura los servicios de salud pública, la inversión excepcional regulada del 10% del canon actúa como un mecanismo de prevención primaria que ahorra recursos en otras carteras del aparato estatal (Salud y Desarrollo Social).

2. **Neutralidad y Eficiencia Fiscal:** Desde la perspectiva presupuestal estricta, el balance es óptimo dado que el costo neto para el Tesoro Público es igual a cero (S/ 0.00). La norma no incrementa el gasto del presupuesto nacional ni altera el equilibrio macrofiscal, sino que viabiliza y flexibiliza de forma interna fondos subnacionales que ya se encuentran asignados en las cuentas del rubro de Recursos Determinados (Canon y Regalías), optimizando su ejecución.
3. **Generación de Valor Público Neto:** Al monetizar los impactos logísticos e hídricos, el ahorro directo en la economía familiar y el alivio en los presupuestos hospitalarios del Ministerio de Salud (MINSA) y el Seguro Integral de Salud (SIS), se evidencia que por cada sol (S/) de canon invertido en intervenciones temporales, el Estado y la sociedad recuperan y multiplican dicho valor en bienestar socioeconómico, liberando recursos para la canasta básica familiar.

Tabla 03 MATRIZ CONSOLIDADA DE BALANCE COSTO-BENEFICIO (Modelo de Rentabilidad Social y Fiscal Neto - Horizonte Máximo de 3 años)				
Componente del Balance Económico (Flujo Monetizado)	Año 1	Año 2	Año 3	Total Acumulado (3 años)
I. FLUJO DE COSTOS DIRECTOS (Afectación del 10% del Canon)				
1.1 Costos de Capital (Ficha e instalación de la IOARR)	-S/ 400,000	S/ 0	S/ 0	-S/ 400,000
1.2 Costos de Operación (Insumos de cloración y cisternas)	-S/ 200,000	-S/ 200,000	-S/ 200,000	-S/ 600,000
TOTAL DE COSTOS ASUMIDOS POR EL PLIEGO	-S/ 600,000	-S/ 200,000	-S/ 200,000	-S/ 1,000,000
II. FLUJO DE BENEFICIOS MONETIZADOS (Retorno Social/Fiscal)				
2.1 Ahorro Económico Familiar (Reducción del costo de agua)*	S/ 1,920,000	S/ 1,920,000	S/ 1,920,000	S/ 5,760,000
2.2 Ahorro Fiscal en Salud Pública (Menor gasto en EDAs/Anemia)**	S/ 300,000	S/ 300,000	S/ 300,000	S/ 900,000
TOTAL DE BENEFICIOS SOCIALES Y FISCALES GENERADOS	S/ 2,220,000	S/ 2,220,000	S/ 2,220,000	S/ 6,660,000
III. BALANCE NETO DE LA INTERVENCIÓN LEGISLATIVA				
VALOR PÚBLICO NETO (Beneficio Total - Costo Total)	S/ 1,620,000	S/ 2,020,000	S/ 2,020,000	S/ 5,660,000
RATIO COSTO-BENEFICIO SOCIAL (VPN)	3.7	11.1	11.1	6.66
Notas métricas del modelo: * Basado en un consumo promedio familiar de 10 m ³ al mes por 1,000 familias, erradicando el sobre costo del "aguatero informal" (S/ 18.00 por m ³) y sustituyéndolo por la provisión municipal regulada (S/ 2.00 por m ³). Estimación conservadora del costo per cápita anual evitado en tratamientos de parasitosis y desnutrición por el consumo de agua no apta, asumido por el SIS y la red asistencial local (S/ 300.00 por familia al año). Valores estimados				

Como se corrobora en la hoja de cálculo precedente, el Ratio Costo-Beneficio Social Acumulado es de 6.66. Esto significa técnicamente que por cada sol (S/ 1.00) invertido de forma excepcional

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

con cargo al canon local para mitigar la emergencia sanitaria, la sociedad y el Estado recuperan S/ 6.66 en términos de ahorro familiar y eficiencia fiscal en salud.

Al estar la medida blindada mediante candados de transitoriedad estrictos (tres años máximos de operación y extinción de pleno derecho de la autorización financiera), se anula el riesgo de convertir este mecanismo en un subsidio ciego permanente o un foco de ineficiencia burocrática. En consecuencia, la Comisión concluye que el balance costo-beneficio valida plenamente la aprobación del Texto Sustitutorio, recomendando su adopción al Pleno del Congreso como una norma de alto impacto humanitario y rigurosa responsabilidad fiscal.

8.8. INDICADORES DE LOGRO (EVALUACIÓN EX-POST)

Para garantizar la eficiencia, transparencia y la rendición de cuentas en la aplicación de las excepciones presupuestales reguladas en el Texto Sustitutorio, resulta imperativo establecer un sistema de Evaluación Ex-Post. Este mecanismo permitirá medir de manera objetiva el impacto real de la norma, el correcto uso de los fondos del canon y el estricto cumplimiento del principio de transitoriedad.

La evaluación ex-post se estructurará sobre la base de cuatro (4) dimensiones de control métrico, las cuales se detallan en la siguiente matriz estandarizada para su fiscalización por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y la Contraloría General de la República:

Tabla 04 MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPEÑO Y LOGRO (EVALUACIÓN EX-POST)						
Dimensión de la Evaluación	Nombre del Indicador	Unidad de Medida / Fórmula de Cálculo	Línea de Base	Meta Proyectada	Frecuencia de Medición	Fuente de Verificación / Responsable
1. Eficiencia Presupuestal y Gestión de Inversiones	1.1. Tasa de viabilidad de IOARR Temporales.	Unidad: Porcentaje (%) Fórmula: (N° IOARR temporales aprobadas / N° IOARR temporales formuladas) x 100	0%	100%	Semestral	Banco de Inversiones (Invierte.pe) / Unidad Formuladora (UF) local.
	1.2. Nivel de ejecución presupuestal del tope excepcional.	Unidad: Porcentaje (%) Fórmula: (Monto devengado en la IOARR temporal y Operación / Límite máximo autorizado del 10% del canon) x 100	0%	≤100% (No exceder el tope legal)	Trimestral	Consulta Amigable SIAF-MEF / Gerencia de Presupuesto Municipal.
2. Cobertura y Acceso Social	2.1. Índice de población vulnerable con acceso provisional.	Unidad: Porcentaje (%) Fórmula: (N° familias atendidas con sistema provisional / Total familias empadronadas sin red forma) x 100	0%	100% (En la zona de intervención)	Mensual	Padrón de Beneficiarios Municipal / EPS de la jurisdicción.
	2.2. Continuidad y calidad de la dotación hídrica.	Unidad: Litros por habitante al día (l/d). Fórmula: Volumen total distribuido al mes / (población x 30 días)	< 20 l/d (Informal)	≥50 l/d (Estándar OMS para emergencias)	Quincenal	Reporte de control de calidad de cloro / Dirección Regional de Salud.
3. Impacto en la Salud Pública	3.1. Tasa de reducción de enfermedades de origen hídrico.	Unidad: Porcentaje (%) Fórmula: (Casos de EDAs año Actual - Casos de EDAs año Anterior) x 100	Tendencia al alza	Reducción de entre 30% y 40% al Año 2	Anual	Red Nacional de Epidemiología / Postas y Hospitales del MINSA-SIS.
4. Transitoriedad y Sostenibilidad Definitiva	4.1. Avance físico del Proyecto Definitivo (PIP).	Unidad: Porcentaje (%) Fórmula: Avance físico valorizado acumulado.	Variable (Según PMI)	Cumplimiento del cronograma del expediente técnico	Semestral	Infobras / Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) del MVCS o EPS.
	4.2. Índice de caducidad y desmovilización temporal.	Unidad: Número absoluto (Cantidad). Fórmula: Conteo de sistemas temporales desactivados o migrados a la red definitiva al mes 36.	0	100% de sistemas temporales desactivados	Al término del Año 3	Órgano de Control Institucional (OCI) / Contraloría General.

- **Control Presupuestal Estricto (Indicadores 1.1 y 1.2):** Estos indicadores operan como los primeros "filtros" de legalidad. Evitan que las municipalidades dejen los recursos en fase de formulación (parálisis burocrática) y aseguran que los devengados en el SIAF respeten de manera escrupulosa el clasificador de gasto de la IOARR y el tope máximo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

del 10% del canon para operación, impidiendo desvíos ilícitos a otros rubros de gasto corriente ordinario.

- **Calidad del Servicio Humanitario (Indicador 2.2):** No basta con registrar el camión cisterna; se evalúa operativamente que el agua entregada cumpla con las partes por millón (ppm) de cloro exigidas por el reglamento sanitario, rompiendo la cadena de contaminación que caracteriza al mercado informal de aguateros.
- **Evaluación de Impacto Sanitario Transversal (Indicador 3.1):** Es el indicador de éxito social más importante. Cruza la información del sector saneamiento con la base de datos epidemiológica del Ministerio de Salud (MINSA). La caída en las curvas de Enfermedades Diarreicas Agudas (EDAs) en niños menores de 5 años en la zona intervenida validará expost la rentabilidad social y el Valor Público Producido (VPP) de la ley.
- **Fiscalización del Candado de Transitoriedad (Indicadores 4.1 y 4.2):** Estos indicadores mitigan el riesgo de que la "solución provisional" se vuelva permanente. Obligan a realizar un seguimiento semestral al Proyecto de Inversión Pública (PIP) definitivo registrado en la Programación Multianual de Inversiones (PMI). Si al cumplirse los tres (3) años la municipalidad no desmoviliza la cisterna o el proyecto definitivo está paralizado por negligencia funcional, el Indicador 4.2 arrojará una alerta roja automática que activará la intervención inmediata del Órgano de Control Institucional (OCI) de la Contraloría.

9. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, y en conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República recomienda la **APROBACIÓN del Proyecto de Ley 14301/2025-CR**, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

LEY QUE MODIFICA LA LEY 32065, LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ASEGURAR EL ACCESO UNIVERSAL AL AGUA POTABLE, A FIN DE AUTORIZAR A LOS GOBIERNOS LOCALES LA EJECUCIÓN Y FINANCIAMIENTO DE INTERVENCIONES TEMPORALES DE SANEAMIENTO BÁSICO

Artículo único. Modificación del artículo 3 de la Ley 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable

Se modifica el artículo 3 de la Ley 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable, en los siguientes términos:

"Artículo 3. Intervenciones para el acceso universal al agua potable y su financiamiento

3.1. Las intervenciones a realizarse para el acceso universal al agua potable comprenden infraestructura, equipamiento e insumos implementados mediante opciones tecnológicas convencionales y no convencionales que buscan asegurar la dotación de agua potable, incluyendo la operación y mantenimiento. Estas intervenciones son de carácter temporal y se mantienen hasta la prestación de los servicios de saneamiento. **Asimismo, en el marco de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales están facultadas para financiar, ejecutar y operar dichas intervenciones, las cuales pueden comprender, adicionalmente, sistemas provisionales de alcantarillado sanitario**

[...]

3.8. Se autoriza de manera excepcional a los gobiernos locales para utilizar hasta un máximo del 10% de los recursos que perciban por concepto de canon, sobrecanon y regalías para financiar la ejecución —bajo la modalidad de Inversión de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR)— y la operación (incluyendo insumos de cloración y distribución de agua potable mediante camiones cisterna) de las intervenciones temporales reguladas en la presente ley

Asimismo, la ejecución y operación de las intervenciones temporales referidas en el párrafo precedente pueden financiarse y ejecutarse mediante el mecanismo regulado en la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.

La autorización excepcional para financiar la operación y la distribución de agua potable con cargo a estos recursos del 10%, se circunscribe estrictamente al horizonte temporal de la intervención señalado en el párrafo 3.9 y se extingue de pleno derecho al vencimiento de dicho plazo, quedando prohibida la aprobación de transferencias, prórrogas o asignaciones presupuestarias posteriores para la misma intervención o zona beneficiaria bajo este concepto.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

El mantenimiento de la infraestructura física instalada como resultado de estas intervenciones temporales se financia con cargo al porcentaje de los recursos determinados autorizado expresamente para el mantenimiento de infraestructura en las leyes anuales de presupuesto.

Para efecto de lo dispuesto en el presente, los gobiernos locales quedan exceptuados de las restricciones de uso exclusivo en proyectos de inversión pública establecidas en el artículo 6 de la Ley 27506, Ley de Canon, y en las normas del Sistema Nacional de Presupuesto Público

3.9. Respecto a la condición de transitoriedad y priorización definitiva; las intervenciones temporales ejecutadas por los gobiernos locales bajo las fuentes de financiamiento previstas en el 3.8 tienen un plazo máximo e improrrogable de vigencia de tres años, el cual computa de manera conjunta el periodo de su ejecución física y el horizonte definitivo de su operación.

Para la aprobación y ejecución de la IOARR temporal, el gobierno local está obligado a acreditar que la zona beneficiaria cuenta con un proyecto de inversión pública (PIP) definitivo para redes formales de saneamiento registrado en estado de viable o en formulación en el Banco de Inversiones, y programado en la Programación Multianual de Inversiones (PMI) del sector o del pliego local. El incumplimiento de esta condición o la parálisis del proyecto definitivo por causas imputables a la entidad acarrea responsabilidad administrativa funcional para el titular del pliego".

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación de metodologías en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe)

Se dispone que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI), en coordinación técnica con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), apruebe y publique en un plazo no mayor de sesenta días hábiles contados a partir de la vigencia de la presente ley modificatoria, los lineamientos y la tipología simplificada de Inversión de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR) específica aplicables a las intervenciones temporales de acceso universal al agua potable y saneamiento básico, a fin de permitir su correcto registro, viabilidad y rendición de cuentas."

SEGUNDA. Adecuación del reglamento

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento y por el ministro de Economía y Finanzas, , adecúa el Reglamento de la Ley 32065, aprobado por el Decreto Supremo 010-2024- VIVIENDA, a la modificación dispuesta en la presente ley, en un plazo no mayor de sesenta) días calendario contados a partir de su entrada en vigor determinando de forma específica y bajo responsabilidad, lo siguiente

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

- a) **Los criterios técnicos, sanitarios y ambientales aplicables a las opciones tecnológicas convencionales y no convencionales para los sistemas provisionales de agua potable y alcantarillado sanitario.**
- b) **Los mecanismos operativos, logísticos y de control para la distribución de agua potable mediante camiones cisterna y para la operación de las intervenciones temporales por parte de los gobiernos locales.**
- c) **Los procedimientos presupuestales y financieros específicos para la aplicación del porcentaje excepcional de los recursos del canon, sobre canon y regalías, garantizando su registro formal, trazabilidad y fiscalización ex post.**
- d) **Las condiciones complementarias para la aplicación del mecanismo de Obras por impuestos regulado en la Ley 29230 en la ejecución y operación de las intervenciones temporales.**

Salvo mejor parecer.

Dese cuenta.

Plataforma virtual.

Lima, 10 de junio de 2026

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 15:37:04-0500

ALEJANDRO SOTO REYES

Presidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20181749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/06/2026 12:50:44-0500

PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA

Vicepresidente

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2026 10:49:31-0500

CASTILLO RIVAS EDUARDO ENRIQUE

Secretario

Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 16:53:14-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 16:20:00-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2026 10:17:14-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2026 10:33:33-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2026 10:49:38-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2026 11:34:07-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadiith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2026 15:13:16-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2026 17:12:25-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2026 17:41:41-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/06/2026 09:28:15-0500



Firmado digitalmente por:
JIMENEZ HEREDIA David
Julio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/06/2026 09:57:28-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2026 16:28:47-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14301/2025-CR, que propone la Ley que autoriza a las municipalidades a invertir en programas provisionales de agua potable y alcantarillado para poblaciones sin acceso a servicios de saneamiento.

 FIRMADO DIGITAL
Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 11:14:32-0500

 FIRMADO DIGITAL
Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 12:40:03-0500

 FIRMADO DIGITAL
Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2026 09:08:25-0500

 FIRMADO DIGITAL
Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2026 14:48:47-0500

 FIRMADO DIGITAL
Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/06/2026 16:25:22-0500

 FIRMADO DIGITAL
Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 17:56:32-0500

 FIRMADO DIGITAL
Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 13:25:43-0500

 FIRMADO DIGITAL
Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2026 12:01:12-0500

 FIRMADO DIGITAL
Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2026 10:22:02-0500

 FIRMADO DIGITAL
Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2026 09:41:55-0500