

PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN AL PROCESO DE INTEGRACIÓN OBLIGATORIA PREVISTO EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1280 Y EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1620 — LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO — EN BENEFICIO DE LAS ORGANIZACIONES LOCALES SIN FINES DE LUCRO QUE ACREDITEN GESTIÓN EFICIENTE EN PEQUEÑAS CIUDADES Y CENTROS POBLADOS.

El Congresista de la Republica **ISAAC MITA ALANOCA**, integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE INCORPORA UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN AL PROCESO DE INTEGRACIÓN OBLIGATORIA PREVISTO EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1280 Y EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1620 — LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO — EN BENEFICIO DE LAS ORGANIZACIONES LOCALES SIN FINES DE LUCRO QUE ACREDITEN GESTIÓN EFICIENTE EN PEQUEÑAS CIUDADES Y CENTROS POBLADOS

Artículo 1° Finalidad de la norma

A través de la presente Ley se introduce una modificación puntual al Decreto Legislativo N° 1280 y a su norma modificatoria, el Decreto Legislativo N° 1620, orientada a reconocer que la integración de prestadores locales hacia las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) no debe ser un proceso automático e irreversible cuando el operador local sin fines de lucro ya brinda un servicio de mayor calidad, continuidad y asequibilidad que el que podría ofrecer la empresa que lo absorbería.

Artículo 2° Texto incorporado al Decreto Legislativo N° 1280

Agréguese el siguiente párrafo al articulado que regula el proceso de integración en el Decreto Legislativo N° 1280:

"Podrán quedar al margen del proceso de integración obligatoria aquellas organizaciones prestadoras de pequeñas ciudades o centros poblados que operen sin fines de lucro y que, previa evaluación técnica conducida por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), acrediten fehacientemente: suministro continuo durante las veinticuatro (24) horas del día a lo largo de todo el año calendario; autosuficiencia financiera; respaldo documentado de la comunidad usuaria; y aplicación sostenida de buenas prácticas en el tratamiento y desinfección del agua para consumo humano. Corresponderá a la SUNASS fijar, por vía reglamentaria, los criterios técnicos, los plazos y el procedimiento específico para que una organización obtenga esta acreditación".

Artículo 3° Disposición Complementaria Transitoria

Toda organización prestadora que a la fecha de publicación de esta Ley ya hubiera iniciado — involuntariamente o por mandato administrativo— el proceso de integración hacia una EPS,

estará facultada para solicitar la suspensión de ese proceso y acogerse al régimen de excepción aquí establecido. Para ello, deberá formular su solicitud ante la SUNASS dentro de los noventa (90) días hábiles contados desde la entrada en vigor de esta norma, acompañando la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos correspondientes.

Artículo 4° — Vigencia

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

a) IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En el corazón de la región Lambayeque, a escasos kilómetros de la ciudad de Ferreñafe, se asienta el Centro Poblado de Motupillo, perteneciente al distrito de Pítipo. Sus más de cuatro mil quinientas familias llevan años abastecidas de agua potable y con servicio de alcantarillado sanitario gracias al trabajo de su propia organización comunal: la Asociación de Usuarios de Agua Potable y Alcantarillado Centro Poblado Motupillo. Esta entidad sin fines de lucro, constituida y registrada formalmente ante SUNARP, no solo garantiza el suministro ininterrumpido las veinticuatro horas del día durante los trescientos sesenta y cinco días del año, sino que ha sido reconocida institucionalmente por sus buenas prácticas en la desinfección del agua, lo que ha contribuido directamente a preservar la salud de la comunidad y a reducir las enfermedades de origen hídrico en la zona.

El problema irrumpe con fuerza cuando el Decreto Legislativo N° 1620, publicado en el año 2023 como norma modificatoria del D.L. N° 1280, impone a prestadores como el de Motupillo la obligación de transferir su administración a la empresa prestadora jurisdiccional —en éste territorio, EPSEL S.A.— sin que la ley contemple ningún mecanismo de evaluación previa que permita determinar si esa transferencia representará, en la práctica, una mejora real para los usuarios. La evidencia más cercana y contundente de lo que puede ocurrir se encuentra en Batangrande, centro poblado colindante que ya fue absorbido por EPSEL: hoy, sus habitantes solo reciben agua durante dos horas al día, los cortes son constantes y las autoridades competentes no han logrado revertir esa situación pese a los reiterados reclamos de la población.¹

¹ Información sustentada en el padrón de usuarios de la Asociación, en las comunicaciones dirigidas a autoridades locales y regionales, y en los reportes comparativos del SUNASS. Ver

b) ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA

Lo que enfrenta Motupillo no es un conflicto menor de competencias administrativas: es una contradicción de fondo en el propio ordenamiento jurídico. La misma legislación sectorial que, en su Título Preliminar, proclama que el agua es un derecho fundamental de toda persona, impone un mecanismo de integración que, según lo demuestra la evidencia territorial, puede terminar degradando la calidad, la regularidad y la accesibilidad económica del servicio. En otros términos, la norma puede llegar a vulnerar, en el plano de la realidad concreta, el mismo derecho que declara proteger.²

El escenario que se busca construir mediante esta propuesta es uno en el que la regulación sectorial reconozca abiertamente que la escala no es sinónimo de eficiencia, y que existen gestores locales capaces de superar el desempeño de operadores más grandes. En ese nuevo escenario, una organización comunitaria que haya demostrado con hechos su capacidad de servicio tendría el derecho a continuar prestándolo, mientras mantiene sus indicadores y rinde cuentas ante la autoridad supervisora.

c) ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA LEY

La necesidad no admite dilación: el proceso de integración puede activarse en cualquier momento y sus efectos serían inmediatos e irreversibles sin una norma de protección. La viabilidad está sustentada en los propios números de la Asociación —suministro permanente, equilibrio financiero sin subsidios estatales, respaldo social documentado— lo que demuestra que no se trata de una apuesta teórica sino de una realidad funcional. Y la oportunidad es

también: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento — SUNASS. (2023). Benchmarking de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento. Lima: SUNASS. Recuperado de <https://www.sunass.gob.pe>

² Decreto Legislativo N.º 1280 (2016). Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. Diario Oficial El Peruano, 29 de diciembre de 2016. Artículo IV, Título Preliminar: "El acceso al agua potable y al saneamiento constituye un derecho humano fundamental".

inmejorable: el proceso de integración aún no se ha consumado en Motupillo, lo que significa que todavía es posible introducir la salvaguarda normativa antes de que se produzca un daño irreparable en las condiciones de vida de sus habitantes.

d) ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

La propuesta encuentra sustento en el siguiente marco normativo:

Fundamento constitucional:

- La Constitución Política del Perú, en su artículo 7-A —incorporado mediante Ley N.º 30588 en el año 2017— reconoce que toda persona tiene el derecho universal y progresivo de acceder al agua potable. El texto constitucional es explícito al señalar que el Estado garantiza ese acceso priorizando el consumo humano y tratando el agua como un bien de naturaleza pública, inalienable e intransferible.³

Legislación sectorial:

El Decreto Legislativo N.º 1280, aprobado en diciembre de 2016, constituye la norma marco del sector saneamiento. Entre otras cosas, define la tipología de prestadores admitidos —Empresas Prestadoras (EPS), Unidades de Gestión Municipal (UGM) y Organizaciones Comunales (OC)— y, en su Título Preliminar, eleva el acceso al agua a la condición de derecho fundamental vinculante⁴

Decreto Legislativo N.º 1620 (2023): Modifica el D.L. N.º 1280 para obligar la integración de prestadores de pequeñas ciudades a las EPS bajo el argumento de la "escala económica", sin contemplar excepciones para prestadores con gestión eficiente acreditada.⁵

³ *Constitución Política del Perú (1993), artículo 7-A, incorporado por Ley N.º 30588, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 22 de junio de 2017.*

⁴ *Decreto Legislativo N.º 1280 (2016), op. cit., artículos 4, 5 y Título Preliminar.*

⁵ *Decreto Legislativo N.º 1620 (2023). Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N.º 1280. Diario Oficial El Peruano, 26 de julio de 2023.*

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL:

La Resolución A/RES/64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada en julio de 2010, fue el primer instrumento internacional en reconocer de manera explícita y vinculante que el agua potable y el saneamiento son derechos humanos fundamentales, indispensables para el pleno ejercicio del resto de derechos reconocidos en el sistema universal⁶

Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto de San José): Establece que el agua no puede ser tratada como una simple mercancía regida por la lógica del mercado: su naturaleza es la de un bien social y cultural. Este enfoque sustenta jurídicamente el modelo de gestión comunitaria que defiende esta propuesta, frente a esquemas puramente empresariales que podrían privilegiar el retorno económico sobre la cobertura universal.⁷

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) — Objetivo 6: comprometen al Estado peruano a garantizar para el año 2030 el acceso universal, equitativo y a precio razonable al agua potable segura, priorizando en esa tarea la gestión comunitaria y participativa de los recursos hídricos.⁸

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

Desde el punto de vista técnico-legislativo, la propuesta que aquí se formula no deroga ni vacía de contenido los Decretos Legislativos N.° 1280 y 1620. Tampoco cuestiona la pertinencia de los procesos de integración en aquellos casos donde el operador local carezca de la capacidad técnica, financiera u organizacional suficiente. Lo que se introduce es una válvula de excepción: un mecanismo adicional dentro del mismo sistema legal que permite que, cuando un prestador

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas. (2010). Resolución A/RES/64/292: El derecho humano al agua y el saneamiento. Nueva York: ONU, 28 de julio de 2010.

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales — CESCR. (2003). Observación General N.° 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Documento E/C.12/2002/11. Ginebra: ONU.

⁸ Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1. Nueva York: ONU. ODS N.° 6, meta 6.1.

local sin fines de lucro demuestre indicadores de gestión superiores o equivalentes a los de la EPS de su zona, ese prestador no sea absorbido de forma automática sino que pueda continuar operando bajo supervisión de la SUNASS.

El efecto normativo concreto es, por tanto, de complementación y de ponderación. La modificación armoniza la política de consolidación del sector —legítima en términos de eficiencia a escala nacional— con los principios constitucionales de progresividad e irreversibilidad de los derechos fundamentales. En ningún caso podría entenderse que un cambio de operador que reduce la calidad o aumenta el costo del servicio es compatible con la naturaleza jurídica del derecho al agua, tal como ha sido reconocido en el artículo 7-A de nuestra Constitución.⁹

La propuesta tampoco genera colisiones con otras normas del ordenamiento jurídico nacional. Todo lo contrario: al incorporar un mecanismo de evaluación técnica previa a cargo de la SUNASS, fortalece el rol regulador del Estado y garantiza que las excepciones no sean discrecionales ni arbitrarias, sino el resultado de un proceso objetivo y verificable.

III. **ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

Beneficios

- Preservación del suministro de agua potable durante las veinticuatro horas del día a lo largo de todo el año para una comunidad de más de 4,500 personas, sin dependencia de subsidios estatales ni interrupciones atribuibles a deficiencias operativas del prestador.
- Mantenimiento de tarifas que reflejan los costos reales de operación de una organización sin fines de lucro, lo que blinda a los usuarios de Motupillo frente a incrementos tarifarios

⁹ Decreto Legislativo N.º 1280 (2016), artículo 5, numeral 3: *el Estado tiene el deber de promover la sostenibilidad de los servicios de saneamiento atendiendo a las características particulares de cada ámbito territorial.*

injustificados que suelen acompañar los procesos de absorción por parte de grandes EPS.

- Salvaguarda efectiva del derecho humano al agua de una comunidad que, en términos socioeconómicos, no cuenta con la capacidad de absorber un deterioro repentino en la calidad o en el costo de un servicio esencial.
- Reducción de la carga supervisora del Estado: al mantenerse un operador local que ya rinde cuentas ante su propia comunidad de usuarios y que cuenta con mecanismos internos de control, el esfuerzo regulador de la SUNASS puede orientarse a los prestadores con mayores carencias.
- Consolidación del tejido social comunitario. Las organizaciones de usuarios bien gestionadas son expresiones de ciudadanía activa y de gobernanza local; su desaparición forzosa por mandato legal empobrece el capital social del territorio.

Costos

- El único costo identificable es el derivado del diseño del procedimiento de acreditación dentro de la SUNASS: elaboración del reglamento, capacitación del personal evaluador y procesamiento de solicitudes. Dado que se trata de un proceso técnico que se suma a la función supervisora ordinaria de ese organismo, puede integrarse dentro de su presupuesto institucional sin requerir asignaciones adicionales del Tesoro Público.
- No se contempla la creación de nuevas entidades públicas, la asignación de fondos extraordinarios ni el establecimiento de transferencias presupuestales de ningún tipo. La propuesta es neutral en términos fiscales.

Evaluados en su conjunto, los beneficios sociales, sanitarios y de protección de derechos fundamentales que genera esta iniciativa superan con claridad los costos administrativos que implica ponerla en práctica. La relación costo-beneficio es ampliamente favorable.¹⁰

IV. INCIDENCIA AMBIENTAL

Desde la perspectiva medioambiental, esta iniciativa no solo es inocua, sino que produce externalidades positivas para el entorno natural del Centro Poblado de Motupillo. La razón es sencilla: los gestores comunitarios que viven en el territorio que administran tienen un incentivo intrínseco para cuidar las fuentes de agua de las que dependen. A diferencia de una empresa prestadora externa que opera en decenas de localidades simultáneamente, la asociación local conoce cada vertiente, cada tramo de red y cada punto crítico de contaminación potencial, lo que se traduce en una gestión más preventiva y más responsable del recurso hídrico.

La Asociación de Usuarios de Motupillo ha aplicado de manera sistemática protocolos de desinfección del agua para consumo humano que han disminuido la carga de enfermedades gastrointestinales en su comunidad. Esa práctica, acreditada y reconocida formalmente, es precisamente el tipo de gestión que los marcos internacionales de salud pública asocian a menores tasas de morbilidad infantil en zonas rurales.¹¹

Finalmente, la gestión local y participativa del agua es considerada por los marcos internacionales de desarrollo sostenible como una práctica alineada con la protección de los

¹⁰ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento — MVCS. (2022). *Plan Nacional de Saneamiento 2022–2026: Hacia el acceso universal*. Lima: MVCS, pp. 38–55. Recuperado de <https://www.gob.pe/mvcs>

¹¹ Organización Mundial de la Salud — OMS y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia — UNICEF. (2021). *Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene en el hogar: Informe de actualización 2021 y evaluación de la línea de base de los ODS (JMP)*. Ginebra: OMS/UNICEF. Recuperado de <https://washdata.org>

ecosistemas hídricos, toda vez que los gestores locales tienen mayor conocimiento e interés en la conservación de las fuentes hídricas de las que depende su comunidad.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DEL ESTADO — ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en particular en las siguientes:

Décima Política de Estado: Reducción de la pobreza. El acceso continuo y asequible al agua potable es un componente esencial de la lucha contra la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de la población más vulnerable.¹²

Décima Tercera Política de Estado: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social. El agua potable segura es un determinante fundamental de la salud pública, especialmente en comunidades rurales y periurbanas.

Trigésima Segunda Política de Estado: Gestión del Riesgo de Desastres. Un servicio de agua continuo y bien gestionado reduce la vulnerabilidad de la comunidad ante emergencias sanitarias.¹³

Asimismo, la iniciativa guarda plena coherencia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas —suscrita por el Estado peruano— y en particular con el ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), que establece como meta el acceso universal y equitativo al agua potable segura y asequible para todos al año 2030, priorizando la gestión participativa de las comunidades locales.¹⁴

¹² *Acuerdo Nacional. (2002 y actualizaciones). Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Lima: Foro del Acuerdo Nacional. Décima Política de Estado. Recuperado de <https://acuerdonacional.pe>*

¹³ *Ibidem, Trigésima Segunda Política de Estado.*

¹⁴ *Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1. Nueva York: ONU. Meta 6.1 y 6.b.*

En el plano de la agenda legislativa, la propuesta es también oportuna dado que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento viene implementando el Plan Nacional de Saneamiento 2022–2026, que reconoce la necesidad de adaptar los modelos de gestión a las realidades territoriales de las pequeñas ciudades y centros poblados del país.¹⁵

¹⁵ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2022), op. cit., pp. 42–58.