



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.

**COMISIÓN DE ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026**

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, de conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución Política del Perú y el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, presentado por el grupo parlamentario Alianza para el Progreso, a iniciativa de la congresista María Grimaneza Acuña Peralta, que propone la “Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento Tumbes S.A”.

Luego de la exposición y debate en la Décima Sexta Sesión Ordinaria, de fecha 10 de junio de 2026, se acordó por MAYORÍA la aprobación del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”; con veintidós (22) votos a favor, de los señores congresistas Víctor Seferino Flores Ruíz, Ana Zadith Zegarra Saboya, María del Carmen Alva Prieto, María Grimaneza Acuña Peralta, Rosangella Andrea Barbarán Reyes, Diego Alonso Bazán Calderón, Nilza Merly Chacón Trujillo, Luis Gustavo Cordero Jon Tay, Pasión Neomías Dávila Atanacio, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Américo Gonza Castillo, José Enrique Jerí Oré, Jorge Alfonso Marticorena Mendoza, Esdras Ricardo Medina Minaya, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Silvia María Monteza Facho, Jorge Carlos Montoya Manrique, Wilson Rusbel Quispe Mamani, Tania Estefany Ramírez García, César Manuel Revilla Villanueva, Nivardo Edgar Tello Montes y Elías Marcial Varas Meléndez; y, dos (02) abstenciones, de las señoras congresistas Noelia Rossvith Herrera Medina y Judith Laura Rojas.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 14686/2025-CR ingresó el 27 de mayo de 2026 al Área de Trámite Documentario y fue decretado el 28 de mayo de 2026 a la Comisión de Economía, Banca,

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.

Finanzas e Inteligencia Financiera y la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 14686/2025-CR tiene como objeto declarar de necesidad pública y de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento

IV. OPINIONES SOLICITADAS

Se solicitaron opiniones a las entidades que se detallan a continuación, de acuerdo con los documentos siguientes:

Oficio	Entidad	Fecha
Oficio 1555-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	PCM	29/05/2026
Oficio 1556-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	MEF	29/05/2026
Oficio 1557-2025-2026-VSFR-CEBFIF-CR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	29/05/2026

V. OPINIONES RECIBIDAS

No se cuenta aún con respuestas a los pedidos de opinión.

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.

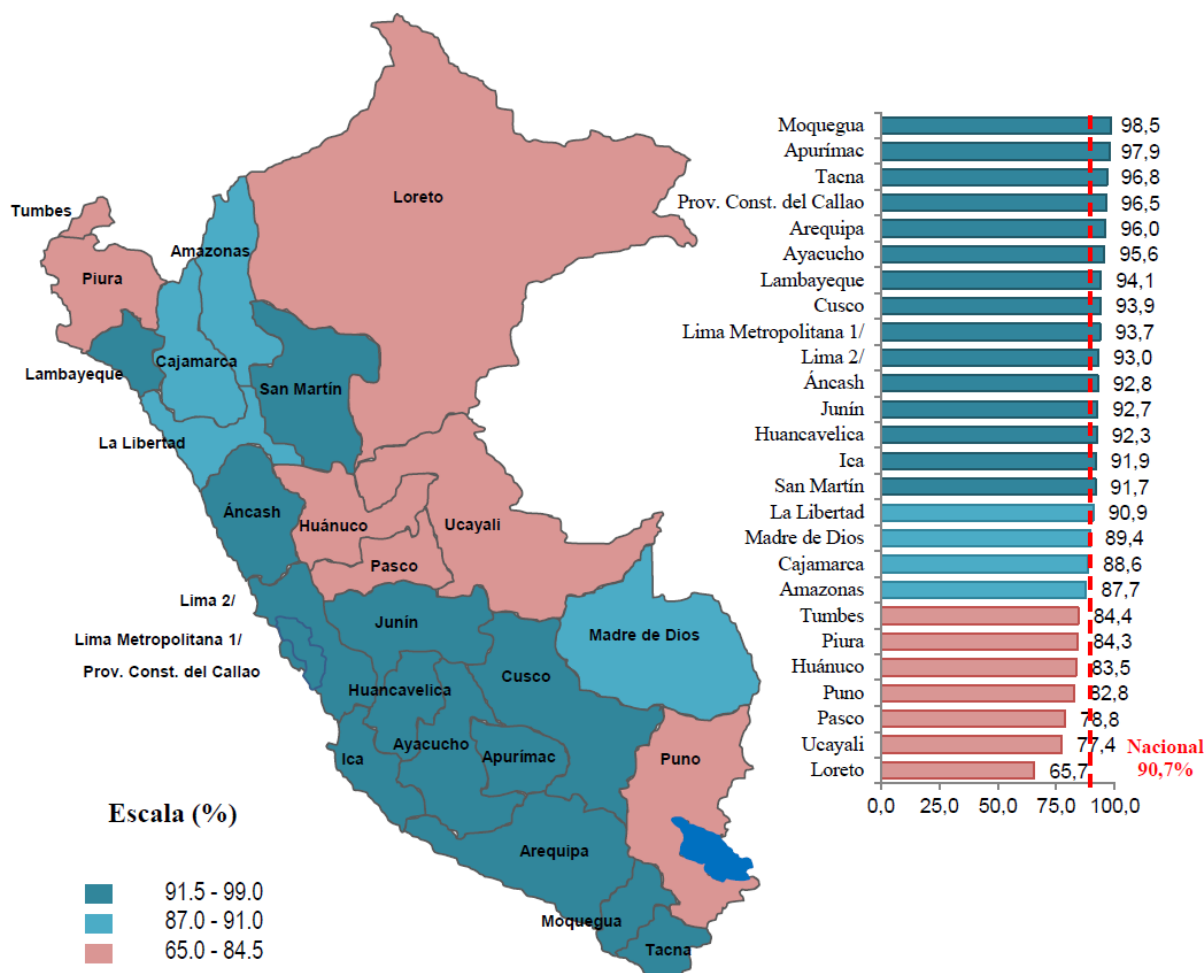
6.1. Problema

En la actualidad, la Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) tiene a cargo de manera provisional y excepcional la prestación de los servicios de saneamiento en el marco de la Vigésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Universal del Agua en el departamento de Tumbes. Esto se debe a que anteriormente se declaró la caducidad del contrato de concesión de Aguas de Tumbes, quien era la entidad que prestaba el servicio de agua y saneamiento en las municipalidades provinciales de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar, que actuaban como concedentes, mientras que la empresa Aguas de Tumbes S.A, era la empresa concesionaria. Dado que es un encargo provisional, se requiere la creación de una Empresa Prestadora de los Servicios de Saneamiento (EPS) para dicha jurisdicción, que permita garantizar los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales.

Según el INEI (2024), la Figura 1 muestra la proporción de la población que consume agua proveniente de red pública. A nivel nacional, dicha proporción es 90.7%, mientras que, en Tumbes, 84.4%, cifra por debajo del promedio. Este indicador muestra que Tumbes tiene problemas de acceso al consumo de agua, probablemente porque no existe las suficientes conexiones domiciliarias que permita atender esa brecha.

Figura 1. Población que consumo agua proveniente de red pública, según departamento (%)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.

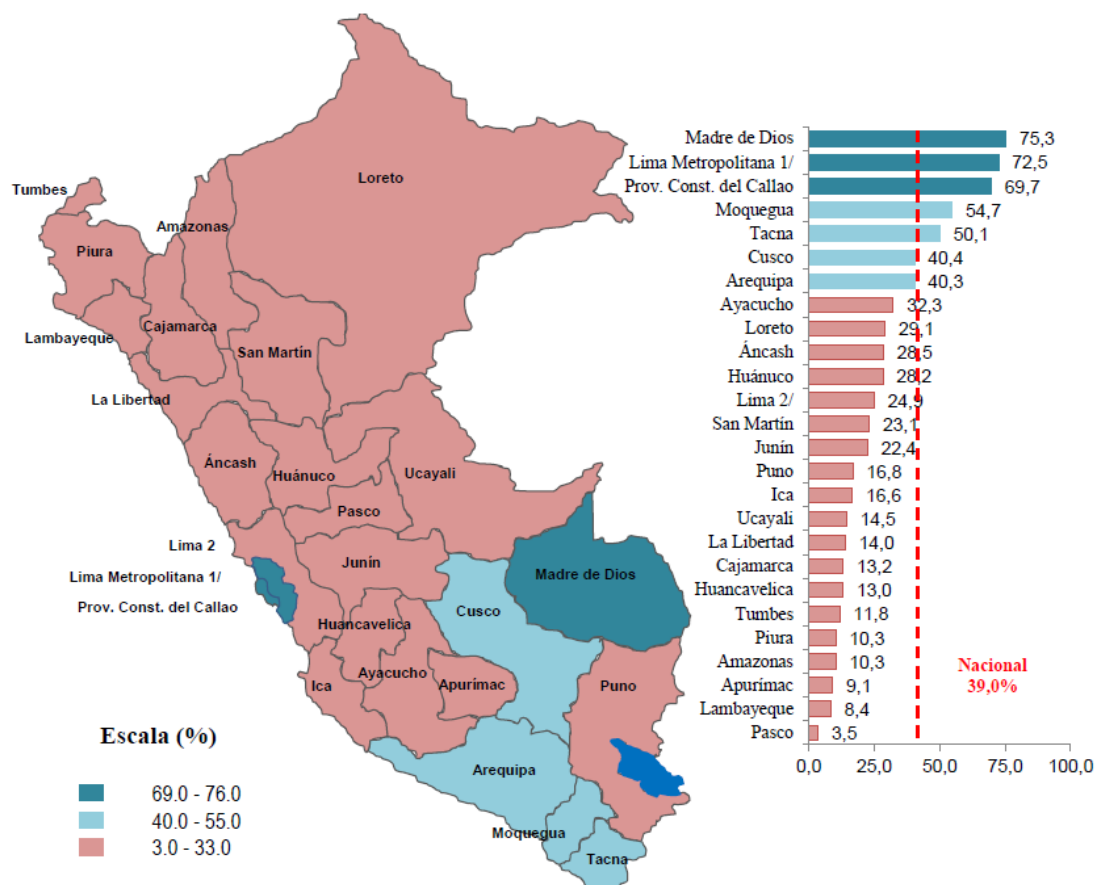


Fuente: INEI (2024)

Asimismo, la Figura 2 muestra la proporción de población que consume agua con nivel de cloro adecuado proveniente de una red pública. Este indicador cuantifica la calidad del agua para el consumo humano al ser una medida de la presencia de agente químico desinfectante. En particular, el porcentaje de la población que consume agua de calidad es 39%, mientras que el 11.8% de la población de Tumbes está expuesta a la misma; es decir 27.2 puntos porcentuales menos que el promedio nacional.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.

Figura 2. Población que consume agua con nivel de cloro adecuado (≥ 0.5 mg/l) proveniente de red pública por departamentos (%)



Fuente: INEI (2024)

El acceso al agua potable y al saneamiento básico constituye un recurso indispensable para la vida humana, la preservación de la salud, la seguridad alimentaria y el desarrollo socioeconómico y ecológico, tal como lo establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6. Su relevancia ha quedado demostrada durante crisis sanitarias, en particular, el COVID-19, donde el servicio de agua ininterrumpido facilitó la mejora de las condiciones de vida dignas y mitigar los contagios. A nivel internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente en 2010 que el agua salubre y el saneamiento son derechos humanos esenciales para el disfrute de la vida, impulsando una agenda política global orientada a proteger a las poblaciones vulnerables y respaldada por tratados previos como las convenciones sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, los derechos del niño y los derechos de las personas con discapacidad.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.

Por su lado, el Tribunal Constitucional indicó al acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho fundamental autónomo mediante la Sentencia 6546-2006-PA/TC del año 2007, fundamentándose en la cláusula de derechos no enumerados y en la obligación constitucional de interpretar los derechos fundamentales conforme a los tratados internacionales ratificados por el país. De acuerdo con la jurisprudencia de este tribunal, este derecho posee cuatro características esenciales: es prestacional, dado que el Estado debe promover su implementación progresiva; relacional, por su vínculo inescindible con la salud y el medio ambiente; desarrollista, al estar ligado a las políticas económicas de diversos sectores productivos; y valorativo, puesto que representa un principio rector que el Estado Constitucional debe priorizar para el beneficio de toda la sociedad.

Para que este derecho sea efectivo y no se desnaturalice, el Tribunal Constitucional determina que el Estado debe garantizar tres condiciones mínimas e interdependientes: el acceso, la calidad y la suficiencia. El acceso exige que el suministro y la infraestructura sean físicamente cercanos, económicamente asequibles, no discriminatorios y gestionados mediante entidades prestadoras de servicios reguladas por la Sunass; la calidad obliga al Estado a asegurar la salubridad del líquido y prevenir cualquier tipo de contaminación; y la suficiencia demanda una dotación cuantitativa adecuada para cubrir las necesidades biológicas, alimentarias e higiénicas primarias de la población. Finalmente, este marco jurisprudencial se consolidó normativamente en el año 2017 mediante la Ley de Reforma Constitucional 30588, la cual incorporó el artículo 7-A a la Constitución Política del Perú, reconociendo el acceso progresivo y universal al agua potable como un derecho que prioriza el consumo humano y define al recurso como un bien público inalienable, imprescriptible y patrimonio de la Nación.

6.2. Efecto de la Propuesta sobre la Legislación Nacional

Las leyes declarativas se definen como normas heteroaplicativas. Esto significa que su eficacia no es inmediata, sino que depende de actos administrativos y ejecutorios posteriores para materializarse. En esa línea, la iniciativa legislativa no tiene un efecto derogatorio ni modificadorio directo sobre ningún articulado o norma de la legislación vigente; razón por la

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.

cual, no alteran el texto de las normas sustantivas o adjetivas existentes, sino que establece una directriz de prioridad estatal.

Al respecto, es importante resaltar que las leyes declarativas no crean derechos nuevos, sino que reconocen situaciones jurídicas preexistentes, reforzando la seguridad jurídica y cumpliendo una vital función interpretativa y pedagógica. Además, poseen la naturaleza de normas heteroaplicativas, requiriendo de actos ejecutorios posteriores por parte de la Administración Pública para materializarse, siendo su eficacia normativa reconocida y condicionada a su aplicación procedimental subsiguiente.

La propuesta representa un mecanismo de alerta para sensibilizar al Poder Ejecutivo. Sobre la base de ello, las leyes declarativas actúan como un puente estratégico entre las necesidades sociales y el reconocimiento estatal, visibilizando situaciones urgentes y legitimando las demandas de sectores que requieren atención para cerrar brechas existentes.

Así, el efecto real de la propuesta sobre la legislación nacional es complementario, orientador y articulador. En efecto, existe la necesidad de establecer una EPS en el departamento de Tumbes dado que no existe una como tal, y la que actualmente funciona, es una unidad ejecutora que forma parte del OTASS que tiene un funcionamiento provisional; pues de lo contrario, complicará la adecuada provisión del servicio de agua y saneamiento, cuyo nivel de cobertura es menor al promedio nacional regional. Ante ello, la presente iniciativa legislativa tendrá implicancias orientadoras favorables en la consecución de este objetivo.

6.3 Sobre el proyecto normativo

El sustento constitucional de la presente propuesta se fundamenta, en primer lugar, en el principio de subsidiariedad económica del Estado previsto en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú, que estipula que la actividad empresarial pública se puede realizar siempre y cuando exista alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. En la región de Tumbes, la constitución de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento (EPS) se justifica plenamente bajo este precepto habilitante debido a la grave problemática estructural que afecta los servicios de agua y saneamiento, la necesidad imperativa de garantizar la continuidad de un servicio público esencial y la naturaleza provisional del rol de la Unidad

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.

Ejecutora que forma parte de la OTASS. Estos factores en su conjunto representan un alto interés público, hecho que posibilita la intervención empresarial del Estado.

Asimismo, esta medida se alinea con la doctrina del Tribunal Constitucional del Perú, que mediante el Expediente 06534-2006-PA/TC, reconoce el acceso al agua potable como un derecho fundamental derivado de los derechos a la vida, a la salud y a la dignidad humana. Así, el Estado se encuentra obligado a garantizar el acceso universal a dicho recurso, asegurando condiciones óptimas de calidad y continuidad. Por otra parte, la autonomía política, económica y administrativa estipulada en los artículos 188 y 194 de la Constitución Política del Estado para los gobiernos regionales y locales —dentro de sus competencias para la prestación de servicios públicos— legitima plenamente la estructura de una nueva entidad para que se diseñe bajo una administración municipal.

Desde una perspectiva sectorial, el proyecto tiene como fundamento jurídico el Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, modificado por el Decreto Legislativo 1620, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. Esta normativa estipula que las EPS deben constituirse como sociedades anónimas de derecho privado, con propiedad pública de carácter municipal o mixto, bajo la regulación de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) y orientadas por principios de eficiencia, sostenibilidad y cierre de brechas. El régimen empresarial de estas entidades combina una propiedad pública con una naturaleza privada regulada por el derecho societario, la normativa sectorial y la supervisión técnico-económica, lo cual respalda los aspectos relativos a su personería jurídica (artículo 2), su estructura accionaria y gobernanza corporativa (artículos 5 y 6), y su adscripción al régimen laboral de la actividad privada (artículo 7). Adicionalmente, la potestad tarifaria de la SUNASS asegura el equilibrio económico-financiero de la empresa, validando la legalidad de la disposición transitoria sobre continuidad tarifaria como un mecanismo indispensable para otorgar estabilidad regulatoria y certidumbre operativa durante la transición.

Por consiguiente, la justificación para la creación de una nueva EPS radica en la necesidad de superar el actual modelo de Unidad Ejecutora administrado por el OTASS. Este esquema,

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.

concebido con un carácter estrictamente transitorio y correctivo, limita la autonomía empresarial y no constituye una solución estructural a largo plazo. La transición hacia una EPS formal restablece el diseño institucional ordinario previsto por la ley, habilitando al operador para acceder de manera sostenible a fuentes de financiamiento, inversiones relevantes y una gestión profesionalizada por resultados.

Finalmente, el diagnóstico técnico revela que el problema central en el departamento de Tumbes consiste en una deficiente e inestable prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Esta situación se manifiesta en la baja continuidad del suministro, serias deficiencias en la calidad del recurso (niveles subóptimos de cloración), una cobertura restringida en las zonas periurbanas y una marcada debilidad en la sostenibilidad financiera y operativa; un escenario crítico que se ve directamente agravado por la ausencia de una EPS formal y autónoma.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta no implica gastos adicionales para el Estado, al tratarse de una iniciativa legislativa de tipo declarativa que busca llamar la atención sobre la problemática de la provisión de agua y saneamiento en el departamento de Tumbes a través de una EPS.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera recomienda, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 14686/2025-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA EMPRESA PRESTADORA DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DE TUMBES

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes, a fin de garantizar la provisión y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento en dicho departamento.

Salvo mejor parecer

Dese cuenta

Sala de la Comisión

Lima, 10 de junio de 2026



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2026 10:11:56-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 17:24:01-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zaidith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 15:31:00-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 15:01:05-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 15:41:34-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 16:45:30-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 15:54:29-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 16:33:04-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 16:53:56-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 16:07:43-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2026 08:30:14-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 19:33:54-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 19:48:01-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 10:03:03-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 11:21:36-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Elias
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 11:35:08-0500



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 12:13:48-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 12:25:13-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 14:26:19-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 12:51:20-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 13:04:20-0500



Firmado digitalmente por:
MONTA YAMANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/06/2026 13:16:36-0500

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 14686/2025-CR, que propone la “Ley que declara de interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes”.