CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO DEL PERÚ

ANALI MARQUEZ HUANCA
Diputada de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00456-2026-2031-CD
RU 31514-CD
29 SEPTIEMBRE 2026 05:12 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

LEY QUE RECONOCE EL AGUA COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL, PROHÍBE SU PRIVATIZACIÓN Y GARANTIZA EL ACCESO UNIVERSAL

Los Diputados de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **JUNTOS POR EL PERÚ**, a iniciativa de la Diputada **ANALÍ MÁRQUEZ HUANCA**, Primera Vicepresidenta de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la atribución que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

El Congreso de la República:

Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE RECONOCE EL AGUA COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL, PROHÍBE SU PRIVATIZACIÓN Y GARANTIZA EL ACCESO UNIVERSAL

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto reconocer el acceso al agua potable y saneamiento como un derecho humano fundamental.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad garantizar el acceso de forma suficiente, seguro, aceptable, asequible y permanente al agua potable y al saneamiento para uso personal y doméstico. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, es el garante principal de la continuidad, calidad y accesibilidad de estos servicios esenciales, priorizando el consumo humano sobre cualquier fin comercial.

Artículo 3. Prohibición de privatización

Se prohíbe taxativamente toda forma de privatización, tercerización que vulnere el control público, concesión integral o venta de acciones de las Empresas de

Prestación de Servicios de Saneamiento (EPS) de accionariado estatal o municipal.

a) SEDAPAL S.A. se declara empresa pública estratégica e inalienable del Estado, encargada de la seguridad hídrica de la capital.

b) No se considera comprendida en una delegación de facultades legislativas la privatización total o parcial de los servicios de agua y saneamiento, salvo que dicha materia haya sido autorizada de manera expresa y específica por la ley autoritativa, conforme al artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 4. Fortalecimiento de SEDAPAL y las EPS

Se declara de necesidad pública e interés nacional la modernización, optimización y fortalecimiento institucional, financiero y operativo de SEDAPAL S.A. y de las Empresas de Prestación de Servicios de Saneamiento (EPS) de accionariado estatal o municipal a nivel nacional, garantizando su gestión de carácter netamente público, eficiente, transparente y con participación de los trabajadores.

Artículo 5. Servicio universal

El Estado orienta las políticas públicas y la planificación sectorial al logro progresivo del suministro continuo de agua potable las veinticuatro horas del día para toda la población. Asimismo, las entidades competentes establecen, conforme al marco regulatorio vigente y dentro de sus competencias, mecanismos de protección tarifaria para la población en situación de pobreza y pobreza extrema y medidas de protección frente al corte del servicio por razones de vulnerabilidad socioeconómica.

Artículo 6. Protección de las fuentes de agua

A efectos de proteger la sostenibilidad hídrica nacional, la protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca se rige por el artículo 75 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, modificado por la Ley 30640, y su normativa reglamentaria. Los humedales, bofedales y glaciares son protegidos conforme a la legislación ambiental y de recursos hídricos vigente. Queda prohibida cualquier actividad extractiva o productiva que, de acuerdo con la evaluación de la autoridad competente, ponga en riesgo la calidad y cantidad de las fuentes hídricas destinadas al consumo humano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Implementación de la ley. La aplicación de la presente ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, y se ejecuta conforme a sus competencias y a la programación sectorial correspondiente.

Lima, 24 de septiembre de 2026

ANALÍ MÁRQUEZ HUANCA
Diputada de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

1. Fundamentos de la Propuesta

1.1. Dimensión Doctrinaria, Histórica y Social del Agua como Derecho Humano Fundamental.

El agua no puede ser concebida en ninguna circunstancia como una simple mercancía o un recurso sujeto a las leyes de la oferta y la demanda; el agua es un bien común e indispensable para la dignidad, la salud y la supervivencia de la especie humana.

- **Fundamento Doctrinario e Internacional:** Desde una perspectiva jurídica y de derechos humanos, el acceso al agua potable y al saneamiento constituye un derecho humano autónomo, indispensable para el goce de otros derechos fundamentales como la vida, la salud y la vivienda digna. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrolló este derecho en su Observación General N.º 15 (2002), y la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció expresamente el derecho humano al agua y al saneamiento mediante la Resolución 64/292 (2010). La Observación General N.º 15 establece que el agua debe ser tratada como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. Doctrinariamente, esto obliga al Estado —en su rol de garante principal— a asegurar los criterios de disponibilidad, calidad, accesibilidad física y asequibilidad económica para toda la población, sin discriminación.

- **Perspectiva Histórica:** Los procesos de privatización o concesión integral de los sistemas hídricos han generado debates y resultados diversos a nivel global y regional. El marco internacional de derechos humanos no impone un modelo único de prestación, pero exige que el Estado asegure disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad, y que exista regulación efectiva cuando intervienen terceros. La presente iniciativa opta por preservar el control público de las empresas prestadoras y reforzar las garantías del derecho al agua.

- **Impacto Social y de Género:** La carencia de agua potable profundiza las brechas de desigualdad socioeconómica de manera alarmante. Socialmente, condena a las familias de menores recursos a la exclusión y a la trampa de la pobreza. Existe, además, una grave dimensión de género, pues sobre las mujeres y las infancias recae desproporcionadamente la carga física y temporal de acarrear agua, restándoles oportunidades educativas, laborales y de desarrollo personal, perpetuando así ciclos históricos de vulnerabilidad. La distribución desigual de las tareas de recolección de agua entre mujeres y niñas ha sido documentada por el Programa Conjunto OMS/UNICEF de Monitoreo del Abastecimiento de Agua, el Saneamiento y la Higiene (JMP, 2023).

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

1.2. Diagnóstico Crítico de la Realidad Nacional y Brechas de Cobertura

La urgencia de la presente iniciativa legislativa se sustenta en la crítica realidad del sector saneamiento en el Perú, evidenciada de forma contundente en los informes técnicos de la **Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass)**. Estos datos revelan una crisis estructural y una preocupante desatención por parte del Estado:

- **Brecha de Agua Potable:** Según la Nota Técnica de Sunass «Persistencia de las brechas de agua potable y saneamiento en la última década», publicada el 1 de julio de 2026 y elaborada con información de la ENAPRES del INEI, en 2025 cerca de **3.3 millones de personas** no accedían a agua potable, equivalente aproximadamente al **9.6% de la población nacional**.

- **Brecha de Alcantarillado y Saneamiento:** Según la misma Nota Técnica de Sunass, en 2025 cerca de 6.9 **millones de personas** carecían de saneamiento básico, equivalente aproximadamente al 20% de la población nacional.

- **Carencia Combinada:** Las cifras de población sin acceso a agua potable y sin saneamiento básico no deben sumarse, porque ambas carencias pueden recaer sobre las mismas personas. Los

datos de Sunass muestran, por separado, una brecha **de aproximadamente 3.3 millones de personas** sin acceso a agua potable y 6.9 millones sin saneamiento básico en 2025.

- **La Brecha Rural y la Injusticia Tarifaria:** Las brechas son especialmente relevantes en ámbitos rurales y periurbanos. En Lima y Callao, un estudio de Sunass publicado el 25 de marzo de 2026 encontró que los hogares sin conexión a la red pública pagaban en promedio S/22,11 por metro cúbico, frente a alrededor de S/3,20 por metro cúbico para los usuarios conectados, y que el abastecimiento de los hogares sin conexión provenía principalmente de camiones cisterna. Este dato corresponde a 16 distritos periurbanos de Lima y Callao y no debe extrapolarse automáticamente a todo el país.

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

El objetivo general es garantizar el acceso progresivo y universal al agua potable y al saneamiento, preservando el control público de las empresas prestadoras. Son objetivos específicos: proteger la continuidad, calidad y asequibilidad del servicio; fortalecer SEDAPAL S.A. y las EPS de accionariado estatal o municipal; y proteger las fuentes de agua destinadas al consumo humano.

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

1.3 La Ausencia de Políticas Públicas y el Afán Privatizador

Frente a este escenario de emergencia, el Estado peruano ha fallado sistemáticamente en el diseño e implementación de políticas públicas integrales y descentralizadas que busquen revertir de raíz estas asimetrías. En lugar de ejecutar planes agresivos de inversión pública para cerrar las brechas de infraestructura y modernizar la gestión estatal, se evidencia en las últimas décadas una persistente inacción y una marcada intencionalidad, por parte de los sucesivos Gobiernos, de abdicar de sus responsabilidades constitucionales.

Este desentendimiento estatal se manifiesta a través de un constante afán por privatizar, concesionar y tercerizar los servicios esenciales, pretendiendo trasladar al sector privado la obligación estatal de garantizar el bienestar general. Ante las reiteradas solicitudes de facultades legislativas dirigidas a facilitar el ingreso de capital privado en las

Empresas de Prestación de Servicios de Saneamiento (EPS) y de manera específica en el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL S.A.), se hace indispensable establecer un blindaje normativo definitivo.

Esta ley responde a la imperiosa necesidad de frenar cualquier intento de desmantelamiento de los servicios públicos de saneamiento, reafirmando que el agua es un derecho humano inalienable que debe llegar de forma universal al pueblo bajo una gestión pública, eficiente, social y soberana.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

Como antecedentes normativos se consideran el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú; la Ley 30588; el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 1280, aprobado por Decreto Supremo 001-2025-VIVIENDA; la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos; y la Ley 30640. Como fuentes se utilizan la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Nota Técnica de Sunass «Persistencia de las brechas de agua potable y saneamiento en la última década», publicada el 1 de julio de 2026.

Cabe señalar que, a la fecha, no se ha presentado ninguna propuesta legislativa sobre la misma materia.

1. Efecto de la Vigencia de la Norma sobre la Legislación Nacional

1.1 Desarrollo del mandato constitucional e integración normativa

La aprobación de la presente iniciativa legislativa desarrolla el mandato establecido en el **artículo 7-A de la Constitución Política del Perú**, que reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable y prioriza el consumo humano sobre otros usos. En ese sentido, la propuesta complementa **el marco legal sectorial** y establece reglas legales para su interpretación y aplicación.

Al establecer prohibiciones taxativas en el cuerpo de una ley ordinaria, se genera un mandato imperativo que subordina a las normas de menor jerarquía (tales como Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales o Directivas de los organismos reguladores). Ninguna norma reglamentaria o de alcance sectorial podrá, a partir de la vigencia de esta ley, priorizar el fin comercial sobre el fin social del recurso hídrico, quedando

supeditado cualquier marco de inversión o modernización al respeto estricto de la titularidad y administración directa por parte del Estado.

1.2 Delegación de facultades legislativas

De conformidad con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, el Congreso puede delegar facultades legislativas sobre materias específicas y por plazo determinado. La propuesta no crea una nueva materia constitucionalmente indelegable; establece que una eventual autorización para regular la privatización total o parcial de los servicios de agua y saneamiento debe constar de manera expresa y específica en la ley autoritativa.

Esta regla busca evitar interpretaciones extensivas de una ley autoritativa en una materia vinculada con el régimen de propiedad y control de las empresas prestadoras. Cualquier decreto legislativo debe mantenerse dentro de la materia específica y de los límites fijados por la ley autoritativa y la Constitución Política del Perú.

1.3 Articulación con la legislación sectorial vigente

La propuesta se articula con la legislación sectorial vigente y elimina la cláusula de derogación genérica inicialmente planteada. La Guía de Redacción de Proposiciones **Legislativas exige identificar de manera expresa las normas que** se modifican o derogan y recomienda evitar fórmulas del tipo «se deroga todo lo que se oponga».

- Los marcos normativos de **asociaciones público-privadas** y concesiones continúan siendo aplicables en aquello que no implique la pérdida del control público de las empresas prestadoras comprendidas en el artículo 3 de la propuesta.

- El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 1280, aprobado por Decreto Supremo 001-2025-VIVIENDA, constituye el principal marco sectorial de los servicios de agua potable y saneamiento y debe interpretarse de manera concordante con las disposiciones específicas que apruebe la presente ley.

1.4 Salvaguarda Operativa y Blindaje de las EPS y SEDAPAL

En el ámbito del derecho corporativo público y del derecho administrativo, la norma refuerza el carácter público de **SEDAPAL S.A.** y de las **EPS de accionariado estatal o municipal. SEDAPAL S.A. es declarada empresa pública estratégica e inalienable, mientras que respecto de**

las demás EPS se prohíben mecanismos que supongan pérdida del control público. Estas reglas deben aplicarse en concordancia con el régimen sectorial vigente y con las competencias de las entidades titulares.

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

La propuesta comprende al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento, la Autoridad Nacional del Agua, el Ministerio del Ambiente, los gobiernos regionales y locales, SEDAPAL S.A. y las empresas prestadoras de accionariado estatal o municipal, dentro de sus respectivas competencias. La población beneficiaria comprende a los usuarios actuales y potenciales de los servicios de agua potable y saneamiento, con prioridad para las personas sin acceso al servicio, con servicio discontinuo o en situación de pobreza o vulnerabilidad.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

La propuesta se relaciona directamente con el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 1280, aprobado por Decreto Supremo 001-2025-VIVIENDA, y con el artículo 75 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, modificado por la Ley 30640. No se mantiene la cláusula de derogación genérica del texto original.

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

De conformidad con lo exigido por las normas reglamentarias vigentes, el análisis de la presente iniciativa legislativa demuestra una sólida consistencia económica, fiscal y presupuestaria, estructurada bajo las siguientes premisas de rentabilidad social:

8.1 Neutralidad Presupuestal Inmediata: La presente iniciativa no autoriza transferencias ni partidas presupuestarias adicionales. Las medidas previstas deben ejecutarse dentro de las competencias y presupuestos institucionales de las entidades involucradas, conforme a la disposición complementaria final única. La programación de inversiones para el cierre de brechas continúa sujeta a las reglas presupuestarias y sectoriales vigentes.

8.2 Beneficio Socioeconómico Preventivo y Protección de la Economía Familiar: La propuesta busca proteger la asequibilidad del

servicio y priorizar a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. La Nota Técnica de Sunass de 2026 estima que 3.3 millones de personas carecían de acceso a agua potable y 6.9 millones de saneamiento básico en 2025; estas cifras no son acumulables. En Lima y Callao, el estudio de Sunass de marzo de 2026 muestra que los hogares sin conexión pagan un costo por metro cúbico significativamente mayor que los hogares conectados.

8.3 Efectos económicos y regulatorios: Los servicios de agua potable y saneamiento presentan características de monopolio natural y requieren regulación efectiva con independencia del modelo de gestión. La propuesta privilegia el control público de las empresas prestadoras y mantiene la exigencia de eficiencia, transparencia, continuidad, calidad y asequibilidad del servicio.

8.4 Impacto en salud pública y productividad: El acceso suficiente, seguro y continuo al agua potable y al saneamiento contribuye a prevenir enfermedades asociadas al agua insegura y a mejorar las condiciones de salud y bienestar. La magnitud concreta de estos beneficios depende del cierre efectivo de las brechas de acceso y de la calidad del servicio, por lo que no se asigna en esta exposición una cuantificación económica que no cuente con sustento específico.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

La propuesta refuerza la protección de las fuentes de agua destinadas al consumo humano. La regulación de las cabeceras de cuenca se remite al artículo 75 de la Ley 29338, modificado por la Ley 30640, que exige identificación, delimitación y evaluación técnica de su vulnerabilidad para adoptar medidas especiales de protección; los humedales, bofedales y glaciares se sujetan a la normativa ambiental y de recursos hídricos vigente.

X. CONSULTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (FORO NACIONAL)

La presente propuesta legislativa goza de una legitimidad social de base, democrática y descentralizada, habiendo sido construida bajo el principio de parlamento abierto y participación ciudadana efectiva. El texto normativo es el resultado directo de los debates, aportes técnico-jurídicos y el consenso multisectorial alcanzados en el Foro Nacional celebrado el

pasado 16 de septiembre de 2026 bajo el lema institucional: *"Por el Derecho al Agua, No a la Privatización"*.

El proceso de consulta pública y legitimación de la norma contó con los siguientes componentes clave:

- **Participación de Organizaciones de Trabajadores**: El evento, coorganizado por la Primera Vicepresidencia de la Cámara de Diputados, congregó la participación directa, técnica y la rúbrica de gremios sindicales estratégicos del sector saneamiento, liderados José Luis Mongrut Manco secretario general del Sindicato de Defensa de los Trabajadores de Sedapal (SIDEFTRASEL). Estos aportaron la perspectiva operativa y las alertas sobre los riesgos de la tercerización lesiva en la gestión diaria del recurso.

- **Representación de la Sociedad Civil Organizada y Sectores Vulnerables:** Se contó con la voz viva de los comités vecinales, dirigentes de ollas comunes y asociaciones de vivienda de las zonas periféricas de Lima Metropolitana, destacando de manera particular la delegación del distrito de Carabayllo, representada formalmente por la Sra. Advienta Ramírez Cisneros en nombre de la *Asociación Los Ángeles de Carabayllo*. Sus testimonios respecto al desabastecimiento crónico y el abuso en los precios de los camiones cisterna fundamentaron la necesidad del suministro continuo y la tarifa social obligatoria.

- **Consenso social:** La solidez de la propuesta quedó plasmada en el foro mediante el respaldo formal y el compromiso de suscripción de los voceros y representantes de diversas bancadas parlamentarias.

Este amplio respaldo social y técnico eleva la presente iniciativa de una mera propuesta legislativa a una auténtica demanda popular convertida en fórmula legal para el bienestar de la población.