

COMISIÓN AGRARIA DICTAMEN 2016-2017/CA

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen la observación realizada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa del **Proyecto de Ley 274/2016-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 30157 - Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua”**; iniciativa legislativa formulada por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista **ELARD MELGAR VALDEZ**, aprobada por la Comisión Agraria y el Pleno del Congreso de la República.

En la XXXXXX Sesión Ordinaria de la Comisión Agraria celebrada el xxxxx del 2017, expuesto y debatido el dictamen recaído sobre la observación realizada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa del **Proyecto de Ley 274/2016-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 30157 - Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua”**; fue aprobado por **XXXXXXXXXX** de los señores congresistas presentes, con el voto
XX

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes

El **Proyecto de Ley 274/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 20 de setiembre de 2016 y fue recibida la propuesta legislativa por la Comisión Agraria el 23 de setiembre de 2016. Conforme al Decreto de Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión Agraria como única dictaminadora, para su pronunciamiento.

En la Sexta Sesión Ordinaria de la Comisión Agraria, celebrada el 11 de octubre del 2016, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: **GALVÁN VENTO, CLAYTON FLAVIO; AGUILAR MONTENEGRO, WILMER; LIZANA SANTOS, MÁRTIRES; MELGAR VALDEZ, ELARD GALO; TICLLA RAFAEL, CARLOS HUMBERTO; YIKA GARCÍA, LUIS ALBERTO; GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA MATILDE; PONCE VILLAREAL DE VARGAS, YESENIA; FIGUEROA MINAYA, MODESTO;** y, **RAMÍREZ TANDAZO, BIENVENIDO**. Votaron **EN CONTRA** los señores congresistas: **MORALES RAMÍREZ, EDYSON HUMBERTO; DÁVILA VIZCARRA, SERGIO FRANCISCO FÉLIX; RÍOS OCSA, BENICIO;** y, **ZEBALLOS PATRÓN, HORACIO**.

En la sesión plenaria del Congreso de la República de fecha 24 de noviembre del 2016, expuesto y debatido el dictamen, en primera votación los resultados fueron: 67 votos a favor, 01 abstención, 02 en contra; 50 congresistas sin respuesta. En la sesión del 1 de diciembre del 2016, se debatió y realizó la segunda votación, los resultados fueron: 58 a favor, 03 en contra, 02 en abstención, 34 congresistas sin respuesta.

PRE DICTAMEN SOBRE LA OBSERVACIÓN DEL EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DEL PROYECTO DE LEY 274/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 30157 - LEY DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA”.

La Autógrafa se remitió al Poder Ejecutivo el 06 de diciembre del 2016; de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, cuenta con 15 días para promulgarla u observarla, así el último día del plazo, el 28 de diciembre del 2016, presenta la observación a la autógrafa remitida.

II. OBSERVACIÓN DEL EJECUTIVO

Con fecha 28 de diciembre del 2016, se recibió en el Congreso de la República el oficio 275-2016-PR, firmado por el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, realizando la observación siguiente: **afectación del artículo 2 numeral 17 de la Constitución Política, al establecer la autógrafa que la Asamblea General de las Juntas de Usuarios¹ elige a los miembros del Consejo de Directivo.** Esta observación la sustenta en las consideraciones b, c y d que transcribimos:

“b) El numeral 7.1, tercer párrafo del literal c) del artículo 7° de la Ley establece como una de las atribuciones de la Asamblea General de las Juntas de Usuarios de Agua lo siguiente: “Elegir, mediante voto universal, secreto y obligatorio a los miembros del Consejo Directivo”.

*c) Esta disposición que **restringe** el derecho que actualmente tienen los usuarios de servicios de agua de elegir a los miembros del Consejo Directivo de la Junta de Usuarios, **afectaría** lo establecido en el artículo 2° numeral 17) de la Constitución Política de “participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum²”.*

d) En efecto, la modificación del artículo 7° de la Ley impide la elección democrática de los miembros del Consejo Directivo de la Junta de Usuarios - quienes, actualmente, son elegidos por los usuarios de agua pertenecientes al ámbito de la Junta de Usuarios de Agua-, para ser elegidos por: a) Los integrantes del Consejo Directivo de la Junta de Usuarios, b) Las Comisiones de Usuarios representados por su presidente y tres (3) miembros directivos; y, c) Dos (2) representantes de los usuarios de cada tipo de uso de agua distinto al agrario.

Finalmente, para su argumentación señala la Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 05741-2006-PA/TC, transcribiendo el siguiente argumento: *“El derecho a la participación en la vida política, económica, social y cultural de la nación, reconocido en el artículo 2°, inciso 17 de la Constitución, constituye un derecho fundamental cuyo ámbito de protección es la libre intervención en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural. La participación política constituye un*

¹ Los miembros de la Asamblea general son elegidos democráticamente, ya que son los representantes de las directivas de las Comisiones de Usuarios de Agua.

² Las negritas y subrayados son nuestros con la finalidad de resaltar que se utilizan términos en condicional y no señala claramente una inconstitucionalidad.

PRE DICTAMEN SOBRE LA OBSERVACIÓN DEL EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DEL PROYECTO DE LEY 274/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 30157 - LEY DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA”.

derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad. De ahí que éste no se proyecta de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el Estado-aparato, si se prefiere, en el Estado-institución, sino que se extiende a su participación en el Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización público y privado. Tal es el caso, por ejemplo, de la participación de las personas en la variedad de asociaciones, con diversa finalidad, o la participación en todo tipo de cargos; la característica común de todos ellos es que su origen es un proceso de elección por un colectivo de personas. Piénsese en la junta directiva de la asociación, del colegio profesional, de los cargos precedidos por elección en las universidades, públicas y privadas, etc.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos.
- Ley 30157, Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua
- Decreto Supremo 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.
- Decreto Supremo 021-2012-AG, Reglamento de Organizaciones de Usuarios de Agua.
- Decreto Supremo 003-2013-AG, mediante el cual se modifica el plazo de adecuación y el cronograma de elecciones.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La Comisión Agraria, para el análisis respectivo, utiliza como metodología el método mayéutico o socrático, consistente en realizar preguntas sobre los argumentos de la observación a la Autógrafa de la presente ley. Por consiguiente, se inicia el análisis formulándose las siguientes interrogantes; ***i) ¿Cuáles son las posiciones que puede optar la Comisión con respecto a la observación que plantea el Presidente de la República a una Autógrafa de Ley?. ii) ¿El tercer párrafo el literal c) del numeral 7.1 del artículo 7, afectaría o no el artículo 2 numeral 17 de la Constitución Política, al establecer la autógrafa que la Asamblea General de las Juntas de Usuarios elige a los miembros del Consejo de Directivo?***

La Comisión inicia el desarrollo de las interrogantes propuestas:

- i) ¿Cuáles son las posiciones que puede optar la Comisión con respecto a la observación que plantea el Presidente de la República a una Autógrafa de Ley?***

Para respondernos la interrogante señalaremos que las observaciones formuladas por el Presidente de la República se tramitan como cualquier proposición y corren

PRE DICTAMEN SOBRE LA OBSERVACIÓN DEL EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DEL PROYECTO DE LEY 274/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 30157 - LEY DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA”.

con el expediente que dio origen a la ley observada³. El Reglamento del Congreso de la República no precisa la forma de pronunciarse de las comisiones, por esta razón el Consejo Directivo el 16 de setiembre de 2003, aprobó el Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR, el cual estableció las formas alternativas de pronunciamiento que las Comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso, transcribimos estas alternativas:

*“*Allanamiento: Cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.*

** Insistencia: Cuando la Comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa.*

Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

** Nuevo proyecto: Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la Comisión incorpora al texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.*

Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

- a) Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma;*
- b) Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.”*

Con lo establecido en el referido Acuerdo del Consejo Directivo, la Comisión tiene tres opciones para emitir su pronunciamiento: la insistencia, allanamiento o un nuevo texto.

ii) ¿El tercer párrafo el literal c) del numeral 7.1 del artículo 7, afectaría o no el artículo 2 numeral 17 de la Constitución Política, al establecer la autógrafa que la Asamblea General de las Juntas de Usuarios elige a los miembros del Consejo de Directivo?

³ Párrafo 3, artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República.

PRE DICTAMEN SOBRE LA OBSERVACIÓN DEL EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DEL PROYECTO DE LEY 274/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 30157 - LEY DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA”.

La Comisión considera que para respondernos esta interrogante que constituye el punto medular de la observación debemos plantearnos las siguientes interrogantes para ir esclareciendo el tema bajo el siguiente análisis:

a) ¿Cómo es el sistema de elección que propone la autógrafa, caso práctico?

Para absolver esta pregunta debemos señalar que la modificatoria propuesta está retomando la forma de elección de toda historia, legal y democrática de los usuarios del agua. Así el tercer párrafo el literal c) del numeral 7.1 del artículo 7, establece que la Asamblea General de la Junta de Usuarios elige al Consejo Directivo mediante voto universal, secreto y obligatorio.

Para entender adecuadamente la propuesta debemos de precisar quienes componen la Asamblea General de las Juntas de Usuarios⁴:

- a) *Los Integrantes del Consejo Directivo de la Junta de Usuarios de Agua.*
- b) Las Comisiones de Usuarios de Agua representados por su presidente y tres miembros directivos de cada Comisión de Usuarios, elegidos democráticamente mediante voto universal, secreto y obligatorio de sus respectivos sub sectores hidráulicos.**
- c) *Dos representantes de los usuarios de cada tipo de uso de agua distinto al agrario, elegidos entre los usuarios de agua de uso no agrario que integran la respectiva comisión de usuarios.*

Como es de observarse la mayoría⁵ de miembros de la Asamblea General serán los provenientes del voto democrático, toda vez que los tres directivos de las comisiones de usuarios son elegidos democráticamente mediante voto universal y directo de los miembros de la comisión de usuarios.

Presentaremos a continuación tres Juntas de Usuarios de Agua del Perú, con sus respectivas comisiones observándose claramente la concentración de votantes en una o dos comisiones de una junta de usuarios de agua. Así podrá observarse indicada con la flecha que con la votación(usuarios) de estas comisiones ganarían las elecciones dejando de lado a las otras comisiones, que por lo regular son las comisiones de las nacientes de las aguas, es decir de las partes altas de nuestras vertientes hidrográficas, reflejándose que no cuidaría integralmente la cuenca; dado a que los usuarios de las partes bajas serían los predominantes de los Consejos Directivos de las Juntas de Usuarios, este es el principal argumento de mantener una representación de las Comisiones en los Consejos Directivos de la Juntas de Usuario.

⁴ Primer párrafo del numeral 7.1 del artículo 7 de la Autógrafa.

⁵ Tres miembros directivos por cada comisión de usuarios.



PERÚ
CONGRESO
de la
REPÚBLICA

COMISIÓN AGRARIA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES
2016-2017

PRE DICTAMEN SOBRE LA OBSERVACIÓN DEL EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DEL PROYECTO DE LEY 274/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 30157 - LEY DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA”.

RESUMEN DE PADRON JUNTA DE USUARIOS DE CAÑETE

COMISIÓN USUARIOS	PADRON JUNTA	PADRON ELECTORAL
CANAL HUANCA	427	293
CANAL MARIA ANGOLA	451	283
CANAL NUEVO IMPERIAL	2215	1285
CANAL PACHACAMILLA	236	151
CANAL PALO HERBAY	589	368
CANAL SAN MIGUEL	884	510
CANAL VIEJO IMPERIAL	1129	581
TOTAL	5931	3475

RESUMEN DE PADRON JUNTA DE USUARIOS DE HUAURA

COMISIÓN USUARIOS	PADRON JUNTA	PADRON ELECTORAL
ACARAY	1180	749
CAMPIÑA	3672	836
CARQUIN	100	42
HUMAYA	277	168
INGENIO	363	195
LA UNIÓN	93	53
MARGEN IZQUIERDA	88	41
PAMPA DE ANIMAS	263	157
PARAISO TABLADA	353	210
QUIPICO	219	146
RIO CHICO	177	45
SAN FELIPE	638	460
SANTA ROSA	883	475
SANTA ROSALIA	46	29
SAYAN	347	88
VILCAHUAURA	395	213
TOTAL	9094	3907

RESUMEN DE PADRON JUNTA DE USUARIOS DE IRRIGACIÓN ENSENADA MEJÍA MOLLENDO

COMISIÓN DE USUARIOS	PADRÓN JUNTA
SUB SECTOR ENSENADA	466
SUB SECTOR MEJÍA	101
SUB SECTOR MOLLENDO	125
TOTAL	692

b) ¿El sistema de elección de los directivos de las Juntas de Usuarios planteado ha sido practicado en anteriores leyes?.

La Comisión en el dictamen del presente proyecto analizó la evolución legal de las Organizaciones de Usuarios de Agua, ahora veremos que desde el gobierno de la Junta Militar de Gobierno hasta la emisión de la Ley 30157 - Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua; la elección de los directivos de la Junta de Usuarios del Agua se realizaba por la Asamblea General de la Junta de Usuarios, compuesta por representantes elegidos democráticamente.

Vemos como se dio la normatividad referida:

- El 24 de julio de julio de 1969, se emitió el Decreto Ley 17752 “Ley General de Aguas”. Su sistema de elección de los directivos de las Juntas de Usuarios era el mismo al de hoy, cuestionado por la observación.
- En agosto de 1991, se emitió el Decreto Legislativo 653, “Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario”, que en sus artículos 59 y 60 legisló sobre las Organizaciones de Usuarios del Agua. El Decreto Supremo N° 057-2000-AG, aprueba el Reglamento de Organización Administrativa del Agua, que en su artículo 31 claramente señala que la Asamblea General de la Junta de Usuarios elige a la nueva junta directiva:

“31.3. Convocará Asamblea General, ordinaria o extraordinaria. El Presidente convocará a Asamblea General Extraordinaria para elegir a la Junta Directiva entrante”.

- La Ley 29338, “Ley de Recursos Hídricos”, otorgándole a los usuarios y sus organizaciones nuevas responsabilidades, Ley de Recursos Hídricos”, fue publicada el 30 de marzo de 2009; sin embargo, su reglamentación tuvo que esperar tres años, y en otro gobierno se emitió el Decreto Supremo 021-2012-AG;

“Artículo 53. Elección del Consejo Directivo de la Junta de Usuarios

53.1 El Presidente de la Junta de Usuarios en ejercicio dirigirá la asamblea general extraordinaria de elección del consejo directivo de la junta de usuarios. (...).”

Por consiguiente, la historia normativa de las Juntas de Usuarios nos refleja que los Consejos Directivos eran elegidos por la Asamblea General de la Junta de Usuarios; por consiguiente estas normas también habrían afectado

el artículo 2 numeral 17 de la Constitución Política, y por ende vulnerarían los derechos de los usuarios; ergo todas las anteriores normas gozaron de constitucionalidad y aceptación por sus usuarios.

c) ¿Fundamentación del porqué de este sistema de elección?

La Comisión, considera importante precisar la razón de este sistema de elección. En primer lugar diremos que los miembros del Consejo Directivo de las Comisiones de Usuarios, se establece el mecanismo de elección mediante voto universal secreto y obligatorio de los usuarios hábiles (mecanismo directo). En segundo lugar en el caso del Consejo Directivo de las Juntas de Usuarios la elección la proponemos, respetando la tradición de la institución, con un mecanismo electoral indirecto⁶.

La propuesta legislativa de elección del Consejo Directivo de las Juntas de Usuarios se basa en tres argumentos:

- a) **El respeto a la tradición del mecanismo de elección de los Consejos Directivos de las Juntas de Usuarios del Agua;** por más de cincuenta años y durante el marco legal de dos Constituciones Políticas y tres leyes, el mecanismo de elección de los Consejos Directivos de las Juntas de Usuarios ha sido mediante elección indirecta; es decir, es la Asamblea General quien elige el Consejo Directivo.
- b) **Igualdad de condiciones de todas las Comisiones de Usuarios que conforman una Junta.** El mecanismo indirecto de elección de los directivos de la Junta de Usuarios, por los representantes de los directivos de las comisiones de usuarios que conforman la Junta, tiene por finalidad propiciar una participación en igualdad de condiciones de todas las Comisiones de Usuarios de Agua, ya que como hemos reflejado en el ejemplo práctico existen una gran desproporcionalidad entre el número de usuarios del agua por comisión, haciendo mayoría en algunos casos con dos e incluso con una sola comisión de usuarios de agua dejando en total **desparticipación efectiva** al resto de comisiones. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en Sentencias de Pleno Casatorio Constitucional, veamos:

*“15.El hecho de que la gobernabilidad implique la generación de consensos no significa que en la democracia resulte proscrito el disenso. Por el contrario, la democracia implica el consenso de las mayorías, con pleno respeto frente al disenso de la minoría. **Aunque el gobierno democrático es un gobierno de mayorías, éste pierde sustento constitucional si no se encuentran plenamente***

⁶ Ambas modalidades de elecciones son reconocidas internacionalmente como democráticas y es constitucional en el Perú.

garantizados los derechos fundamentales de las minorías. De ahí la necesidad del establecer distintos mecanismos de control al gobierno que, inevitablemente, se presentan como vías, por así decirlo, “contramayoritarias”. Sólo así se encuentra plenamente asegurada la libertad (en igualdad) de todas las personas al interior del Estado social y democrático de derecho.”⁷(EXP. N.º 0030-2005-PI/TC)

- c) **Evitar el manejo político de los Consejos Directivos de las Juntas de Usuarios**, ya que en un proceso directo de elección mediante listas, los Consejos Directivos de las Juntas de Usuarios quedarán desconectados de sus bases (comisiones de usuarios los que tienen contacto directo con los usuario), este mecanismo debilitará el accionar de las Organizaciones de Usuarios del Agua, que no se sentirán identificados con directivos que no tienen contacto con la mayoría de las comisiones por consiguiente tampoco tendrá compromiso de atender de manera uniforme las necesidades de las comisiones.

Así mismo, como ya lo hemos señalado la desproporcionalidad de usuarios por comisiones y la distancia geográfica entre estas, originaría que para desplazarse se requiera de campañas millonarias que finalmente harían ver los recursos de las Juntas como un botín.

d) ¿Análisis de constitucionalidad?

Como se ha señalado, la observación del Poder Ejecutivo radica en el hecho de que la Asamblea General de la Junta de Usuarios elija a los miembros del Consejo Directivo, “restringe el derecho que actualmente tienen los usuarios de servicios de agua de elegir a los miembros del Consejo Directivo (...) y afectaría lo establecido numeral 17) del artículo 2 de la Constitución Política de participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultura de la Nación” (sic).

Para realizar el análisis es necesario transcribir la norma constitucional acotada en su integridad, a saber:

“Artículo 2º.- *Toda persona tiene derecho:*

(...)

*17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, **conforme a ley**, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.”*

⁷ Las negritas y subrayado es nuestro para enfatizar el argumento de nuestra posición.

PRE DICTAMEN SOBRE LA OBSERVACIÓN DEL EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DEL PROYECTO DE LEY 274/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 30157 - LEY DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA”.

Como observamos la Constitución Política establece claramente que **es la ley la que establece** la forma de cómo se debe concretar el inciso 17 del artículo 2; es decir autoriza a una norma de desarrollo constitucional el derecho invocado. Así entonces la Comisión Agraria considera:

- a) **Los derechos fundamentales no son absolutos.** *“Ellos han sufrido y sufren en el Estado constitucional una necesaria ductilidad, haciéndolos relativos y hasta cierto punto maleables. ¿Significa ello quitarles su condición de fundamentales? No lo creemos así en la medida que la idea de que son derechos dúctiles, en la propuesta de Gustavo Zagrebelsky, implica reconocer que los mismos admiten excepciones y que por tanto, han dejado de ser los derechos absolutos del Estado Legislativo, para ser compatibilizados con otros valores constitucionales, en un contexto de ponderación que representa la dimensión comparativa de los derechos fundamentales”⁸.*
- b) En este orden de ideas, **corresponde a la Ley y no a la Constitución definir la forma de convertir los votos en cargos**, así mismo es función del Estado evitar la dispersión electoral que debilita la gobernabilidad del sistema institucional democrático peruano. Asimismo es menester señalar que un gobierno democrático no se caracteriza única y exclusivamente en dotar facultades efectivas a sus ciudadanos para ejercitar sus derechos fundamentales como el sufragio, sino que debe además contar con instituciones jurídicas que permitan hacer efectiva la democracia.
- c) La observación no tiene claro lo que constituye la **democracia representativa**, para que estos conceptos queden claros, reproduciremos el fundamento 9 que el Tribunal Constitucional en el Pleno Jurisdiccional 0030-2005-PI/TC, estableció en la Sentencia del Pleno Del Tribunal Constitucional recaída en el EXP. N.º 0030-2005-PI/TC., a saber:

*“9. La democracia representativa es la que, en definitiva, permite la conjugación armónica del principio político de soberanía popular con un cauce racional de deliberación que permita atender las distintas necesidades de la población. Empero, dicha deliberación racional y, en suma, la gobernabilidad del Estado, pueden situarse en serio riesgo si a la representación no se le confiere las garantías para que pueda “formar voluntad”. **La representación indebidamente comprendida y articulada, es la matriz potencial de un desequilibrio que, si no es adecuadamente conjurado, puede impedir que el Estado atienda su deber primordial de “promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el***

⁸ FIGUEROA GUTARRA, Edwin. ¿Derechos fundamentales absolutos? En <https://edwinfigueroag.wordpress.com/2011/09/08/%C2%BFderechos-fundamentales-absolutos-articulo/>

PRE DICTAMEN SOBRE LA OBSERVACIÓN DEL EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DEL PROYECTO DE LEY 274/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 30157 - LEY DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA”.

desarrollo integral y equilibrado de la nación” (artículo 44° de la Constitución), y con ello, desencadenar el colapso del sistema representativo en su conjunto, y con él, el del propio Estado social y democrático de derecho. (...)”⁹

- d) **La observación, confunde el derecho de elegir con la “modalidad” de elegir.** Al fin de cuentas, *“las elecciones representan una técnica de designación de representantes (...) las elecciones pueden ser utilizadas en lugar de otras técnicas (designación de representantes mediante sucesión, por oficio o por nombramiento), sin tener contenido democrático alguno (...) Recuérdese que en las democracias existentes, las elecciones se celebraron mucho antes de que se impusiera el sufragio universal, es decir, el uso de las elecciones como técnica precedió la evolución de las democracias modernas”*¹⁰.

Se tiene que tener claridad respecto a que existen **dos clases de elecciones: directas o inmediatas; e, indirectas o mediatas; y ambas, son válidas, dentro de un Estado Democrático de Derecho.** *“En elecciones directas o inmediatas, el elector determina a los titulares de los escaños; por el contrario, en las elecciones indirectas o mediatas, el cuerpo intermedio (colegio electoral) es previamente elegido y se encuentra entre el elector y los diputados”*¹¹. Para el caso bajo análisis, la Asamblea General actúa como un colegio electoral que tendrá la atribución de elegir al Consejo Directivo.

- e) Es más, **las elecciones indirectas o mediatas son una práctica dentro del ordenamiento jurídico peruano;** es la práctica legal histórica de las Organizaciones de Usuarios del Agua; esta atribución no ha sido cuestionada por nadie, mucho menos ha sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión Agraria de conformidad con lo establecido en la segunda alternativa del Acuerdo de Consejo Directivo 080-2003-2004/CONSEJO-CR, recomienda **INSISTIR en la autógrafa del proyecto de ley 274/2016-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 30157 - Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua”.**

⁹ Las negritas y subrayado es nuestro para enfatizar el argumento de nuestra posición.

¹⁰ NOHLEN, Dieter. “Sistemas electorales y partidos políticos”. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México, 1998, p. 11.

¹¹ Ibídem, p. 23.

LEY QUE MODIFICA LA LEY 30157 - LEY DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad viabilizar el funcionamiento de las organizaciones de usuarios de agua, modificando y derogando artículos de la Ley 30157, Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua.

Artículo 2. Modificación de los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 de la Ley 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua

Modifícanse los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 de la Ley 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua, con los siguientes textos:

“Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto regular el funcionamiento de las organizaciones de usuarios de agua, previstas en la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, teniendo en cuenta que el recurso hídrico es patrimonio de la Nación de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política.

Artículo 4. Personería jurídica de las Juntas de Usuarios de Agua

- 4.1. Las Juntas de Usuarios conforme a la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, son asociaciones civiles que se organizan sobre la base de un sistema hidráulico común.
- 4.2. Para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 28 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, se requiere el reconocimiento administrativo de la Autoridad Nacional del Agua.
- 4.3. Su inscripción en los Registros Públicos está regulado en el Código Civil.

Artículo 5. Reconocimiento de las Comisiones y Comités de Usuarios

El reconocimiento para el funcionamiento de las Comisiones y Comités de Usuarios que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no cuenten con reconocimiento, se realiza mediante acto administrativo de la Autoridad Nacional del Agua, con opinión de la Junta de Usuarios correspondiente.

Artículo 6. Órganos de las organizaciones de usuarios de agua

La estructura básica de las organizaciones de usuarios de agua es la siguiente: Asamblea General y Consejo Directivo.

Artículo 7. Asamblea General de las Juntas de Usuarios y Comisiones de

Usuarios

7.1. Asamblea General de las Juntas de Usuarios de Agua

La Asamblea General es el órgano máximo de las Juntas de Usuarios de Agua, y está conformada por:

- a) Los Integrantes del Consejo Directivo de la Junta de Usuarios de Agua.
- b) Las Comisiones de Usuarios de Agua representados por su presidente y tres miembros directivos de cada Comisión de Usuarios, elegidos democráticamente mediante voto universal, secreto y obligatorio de sus respectivo sub sector hidráulico.
- c) Dos representantes de los usuarios de cada tipo de uso de agua distinto al agrario, elegidos entre los usuarios de agua de uso no agrario que integran la respectiva comisión de usuarios.

El padrón de electores de la Comisión de Usuarios está conformado por los usuarios de agua hábiles del respectivo sub sector hidráulico.

La Asamblea General tiene las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar y modificar el estatuto de conformidad con lo establecido en el Código Civil y la presente Ley.
- b) Aprobar la memoria anual y los estados financieros.
- c) Elegir mediante voto universal, secreto y obligatorio a los miembros del Consejo Directivo.
- d) Remover a los miembros del Consejo Directivo.
- e) Aprobar las operaciones de endeudamiento o de disposición del patrimonio de la organización.
- f) Otras que se establezcan en el estatuto y el reglamento de la presente ley.

7.2. Asamblea General de las Comisiones de Usuarios

La Asamblea General es el órgano máximo de las Comisiones de Usuarios y está constituida por los usuarios de agua que integran la organización. El reglamento define las atribuciones y funciones específicas.

Artículo 8. Quórum

- 8.1. Para la validez de las sesiones de la Asamblea General de las organizaciones de usuarios de agua, será necesaria en primera convocatoria la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus integrantes hábiles.
- 8.2 En segunda convocatoria, basta la presencia de cualquier número de usuarios hábiles. Los acuerdos se adoptan con el voto de más de la mitad de los concurrentes.
- 8.3 Para modificar el estatuto, de las organizaciones de usuarios se requiere en

PRE DICTAMEN SOBRE LA OBSERVACIÓN DEL EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DEL PROYECTO DE LEY 274/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 30157 - LEY DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA”.

primera convocatoria la concurrencia de la mitad más uno del número total de usuarios hábiles. En segunda convocatoria es necesaria la concurrencia de por lo menos la décima parte de usuarios hábiles. Los acuerdos se adoptan con el voto favorable de más de la mitad de los usuarios hábiles concurrentes.

Artículo 9. Votación

Cada usuario o representante, tiene derecho a un voto, en concordancia con lo establecido en el artículo 7° de la presente ley.

Artículo 10. Consejo Directivo de las organizaciones de usuarios de agua

10.1. Consejo Directivo de las Juntas de Usuarios.

El Consejo Directivo es el órgano de dirección de las Juntas de Usuarios. Tiene las siguientes atribuciones y obligaciones:

- a) Representar a la organización.
- b) Dirigir y supervisar la gestión institucional, administrando los recursos económicos y financieros de acuerdo a la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos.
- c) Aprobar los instrumentos técnicos necesarios para ejercer el rol de operadores de infraestructura hidráulica, que incluyan un Plan de Operación, Mantenimiento y Desarrollo de la Infraestructura Hidráulica así como el Plan Multianual de Inversiones.
- d) Aprobar la propuesta de las tarifas de agua, la misma que son elevadas para su respectiva aprobación por la Autoridad Nacional del Agua.
- e) Elaborar, presentar y sustentar ante la Asamblea General la memoria anual y los estados financieros.
- f) Presentar ante la Autoridad Nacional del Agua los estados financieros aprobados por la Asamblea General, los mismos que pueden ser auditados por mandato de la Asamblea General.
- g) Responder solidariamente ante la Autoridad Nacional del Agua por las infracciones a la presente Ley y su reglamento.
- h) Nombrar a los gerentes, constituyendo una estructura organizativa para el cumplimiento de lo establecido de la presente la ley.
- i) Interponer las acciones legales que fueran necesarias en defensa de los derechos e intereses de la organización.
- j) Contratar los equipos técnicos y administrativos especializados necesarios para la operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica.
- k) Otras que se establezcan por reglamento.

10.2. Consejo Directivo de las Comisiones de Usuarios

El reglamento establece las atribuciones y funciones específicas del Consejo Directivo de las Comisiones de Usuarios.

Artículo 11. Composición y elección de los Consejos Directivos de las Organizaciones de Usuarios de Agua

- 11.1. El Consejo Directivo de las Juntas de Usuarios de Agua estará conformado por once miembros como máximo, integrado por un presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, protesorero y seis vocales; dos de los cuales representan a los usuarios de agua de usos no agrarios. Sus integrantes son elegidos mediante voto universal, secreto y obligatorio de conformidad con el numeral 7.1 del artículo 7 de la presente ley.
- 11.2. El Consejo Directivo de las Comisiones de Usuarios de Agua estará conformado por nueve miembros como máximo, integrado por un presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, protesorero y cuatro vocales. Sus integrantes son elegidos mediante voto universal, secreto y obligatorio de los usuarios hábiles de la Comisión de Usuarios de Agua.
- 11.3. Los directivos de las Juntas de Usuarios de Agua no pueden postular a la reelección inmediata, deben esperar un periodo dirigenal para poder postular a cualquier cargo directivo de la Junta de Usuarios de Agua.
- 11.4. La elección de los Consejos Directivos de las Organizaciones de Usuarios se realiza para un periodo de tres años conforme a las siguientes reglas:
 - a) El padrón de electores de las Comisiones de Usuarios está conformado por los usuarios de agua hábiles.
 - b) El período de gestión del Consejo Directivo se inicia el primer día hábil de enero del año siguiente a la elección y concluye el último día hábil del periodo.
 - c) Los procesos electorarios son supervisados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Artículo 12. Supervisión y fiscalización

- 12.1. Otórgase a la Autoridad Nacional del Agua la facultad de supervisión, fiscalización y sanción, respecto a las siguientes funciones de las Juntas de Usuarios en tanto estas son de interés público:
 - a) Cumplimiento del Plan Anual de Operaciones, Mantenimiento y Desarrollo de la Infraestructura Hidráulica, así como el Plan Multianual de Inversiones y demás instrumentos técnicos.
 - b) Aplicación de las tarifas, recaudación y transferencia de la retribución económica.

PRE DICTAMEN SOBRE LA OBSERVACIÓN DEL EJECUTIVO A LA AUTOGRAFA DEL PROYECTO DE LEY 274/2016-CR, QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 30157 - LEY DE LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA”.

- c) Distribución de agua conforme a los derechos de uso de agua
- d) Realización de auditorías a sus estados financieros y de gestión.
- e) Otros que se establezcan en el reglamento.

12.2. El incumplimiento de funciones a cargo de las Juntas de Usuarios es causal de proceso administrativo y de imposición de sanciones administrativas correspondientes.

12.3. El reglamento establecerá las medidas complementarias a la sanción, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que correspondan.

Artículo 3. Derogación

Derógase el artículo 13 de la Ley 30157, Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación

Adécuese el Reglamento de la Ley 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua, aprobado por Decreto Supremo 005-2015-MINAGRI, las modificaciones previstas en la presente ley, estableciendo los procedimientos, actos y estructura en concordancia con dichas modificaciones en un plazo de sesenta días calendario.

Las elecciones son convocadas en el marco de esta ley, como máximo el 31 de julio del 2017; asumiendo sus cargos producto del proceso electoral, en enero del 2018, de conformidad con el numeral 11.4 de la presente ley.

SEGUNDA. Procesos Eleccionarios

Suspéndanse los procesos electorales, hasta la adecuación establecida en la primera disposición complementaria final de la presente Ley; la Autoridad Nacional del Agua aprueba un nuevo cronograma electoral, que concluirá como máximo el 31 de julio de 2017, bajo responsabilidad administrativa.