



595



“Año de la consolidación del mar de Grau”

El Pedregal, 26 de octubre del año 2016

OFICIO N° 551-2016-JUPM

Señor

BIENVENIDO RAMÍREZ TANDAZO

Presidente de la Comisión Agraria

Congreso de la República

Lima.-

Atención: *Juan Carlos Chirinos Martínez*
Secretario Técnico

Asunto: Opinión sobre el Dictamen de Proyecto de Ley N° 274/2016-CR

Me dirijo a usted en representación de las 26 Comisiones y Comités de Usuarios de agua integrantes de la Junta de Usuarios Pampa de Majes que tengo el honor de presidir, para extenderle el cordial saludo. Asimismo, en relación al proyecto de Ley N° 274/2016-CR presentado por el Congresista Elard Melgar y la bancada de Fuerza Popular, considerado en el texto legal del Dictamen aprobado por la Comisión que usted preside, alcanzarle, mediante escrito adjunto, la opinión técnico legal, solicitándole se sirva gestionar por su intermedio, su agendación para su respectivo debate y aprobación a cargo del Pleno del Congreso de la República, y poner fin a la situación caótica a la que ha llevado la Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua y sus normas y disposiciones reglamentarias, entre ellos la implementación de un proceso eleccionario arbitrario y aberrante, violatoria del derecho fundamental de libre asociación amparada por el artículo 2° inciso 13 de la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico vigente y aplicable sobre la materia.

Esperando su pronta atención al presente, me despido de usted.

Atentamente,

Nelson Martínez Talavera
PRESIDENTE

c.c: Archivo
NMT/ctm

Opinión Técnico legal
Dictamen del Proyecto de Ley N° 274/2016-CR de Modificatoria de la Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua

I. ANTECEDENTES

El Congreso de la República, aprobó inconsultamente la Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua, sin conocimiento de los usuarios de agua organizados en Juntas, Comisiones y Comités de Usuarios, contraviniendo el derecho fundamental de asociación desconociendo la constitución como asociaciones civiles por las comisiones según consta en sus estatutos y actas fundacionales.

Si bien es cierto la Constitución Política del Perú de 1993, otorga a los congresistas de la república, la atribución de aprobar, modificar o derogar leyes, sin embargo, se ha practicado para la aprobación de la Ley N° 30157, la costumbre que se practica para el caso de normas de carácter extraordinaria y de emergencia al exonerarse procedimientos que, por su propia naturaleza, deben cumplirse por razones de forma y fondo que nos vemos en la necesidad de exponer.

Como es de conocimiento público, el Grupo Parlamentario Gana Perú, representado por el congresista Tomás Zamudio, presentó el Proyecto de Ley N° 3031, de fecha 4 de diciembre de 2013, a pocos meses de haberse realizado elecciones para miembros de los consejos directivos de las organizaciones de usuarios de agua.

Dicho proyecto por conducto regular fue derivado a las Comisiones Agraria y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano Ecología y Medio Ambiente, para su respectivo dictamen, de conformidad con el Reglamento del Congreso de la República; sin embargo, se optó por a exoneración de dictámenes, omitiéndose la opinión técnica y legal de entidades públicas y otras involucradas en el proyecto de ley en mención, entre ellas el Ministerio de Agricultura y Riego, la Autoridad Nacional del Agua, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Justicia y la SUNARP, el Ministerio de Economía y Finanzas (por las tarifas y retribuciones económicas), la Contraloría General de la República, La Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE, las Juntas de Usuarios y Comisiones de Usuarios, etc.

La respuesta de las organizaciones, movilizadas en protesta frente al proyecto de ley no recibió del congreso, la respuesta y atención que debió proceder, siendo aprobado el día 6 de enero de 2014 y promulgado el día 18 de enero de 2014, y publicado en el diario oficial “El Peruano”, el 19 de enero de 2014.

VIOLACIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LAS ASOCIACIONES CIVILES



Se ha violado la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, que prevé la obligación de garantizar *“la autonomía de las organizaciones de usuarios de agua y la elección democrática de sus directivos, con arreglo al Reglamento”*, términos excluidos por la Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua, y con ello los derechos de las asociaciones civiles reconocidos por la Constitución Política del Perú.

LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA ES LA INFRACTORA DE LA LEY 30157

La Ley N° 30157 no ha sido siquiera aplicado por la Autoridad Nacional del Agua, la misma que ha infringido e inaplicado lo que la Ley N° 30157, en el extremo contenido en su artículo 11°, numeral 11.3 que establece con expresa claridad que *“El número de miembros de los Consejos Directivos de las Juntas de Usuarios será determinado por la Autoridad Nacional del Agua en función al número de usuarios del sector hidráulico, garantizando una debida representación.”*

LEY 30157 ES ANTI TÉCNICO

Es totalmente aberrante, técnica y legalmente, sostener que las Juntas de Usuarios *“se conforman sobre la base de un sector hidráulico común”*.

Los congresistas que aprobaron esta iniciativa no conocían el significado y menos la distinción entre sistema hidráulico común y sector hidráulico “común”, términos y conceptos técnicos deformados por la Ley N° 30157.

El artículo 28° de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos nos ilustra respecto a la base de organización de las Juntas de Usuarios cuando establece que *“La junta de usuarios se organiza sobre la base de un sistema hidráulico común, de acuerdo con los criterios técnicos de la Autoridad Nacional.”*

Al respecto, el artículo 38° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2010-AG, define al Sistema hidráulico común como *el “conjunto de obras hidráulicas mayor, menor o ambos, que exclusivamente sirven para atender el requerimiento y abastecimiento de agua de un conjunto determinado de usuarios. Está a cargo de uno o más operadores de infraestructura hidráulica.”*. Concordante con ésta, el artículo 13° del Reglamento de Operadores de Infraestructura Hidráulica, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 892-2011-ANA señala que *“el Sistema Hidráulico Común es el conjunto de obras hidráulicas conexas entre sí, empleadas para brindar el servicio de suministro de agua a un conjunto de usuarios. Está a cargo de uno o más operadores”*. Refiere además que *“Un Sistema Hidráulico Común comprende uno o más sectores hidráulicos, cada uno de los cuales está a cargo de un único y exclusivo operador”*, y se clasifican en a) Sector Hidráulico Mayor, b) Sector Hidráulico Menor, c) Sector Hidráulico de Aguas Subterráneas”.

QUORUM IMPIDE GESTIÓN



La Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua, pretende modificar el "quorum de ley" que aplican las organizaciones de usuarios de agua en su condición de asociaciones civiles y en estricto cumplimiento del artículo 87° del Código Civil, norma legal regulatoria de las asociaciones, lo cual lleva a dos reflexiones. La Ley, materia de análisis, pretende modificar impositivamente los estatutos de las organizaciones de usuarios de agua que, cumpliendo el mandato de la ley, han adoptado el quórum que establece el código civil, con lo cual estaría modificando impositiva y arbitrariamente la condición de asociaciones civiles que ostentan las organizaciones de usuarios en general y las juntas de usuarios en particular, reemplazando el quorum de ley (artículo 87° del código civil) por el nuevo quórum de ley (artículo 8° de Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua).

El quórum no sólo es un mecanismo que establece el número mínimo necesario de asociados que se requiere para efectos de dar validez a una sesión ordinaria o extraordinaria, sino un instrumento que debe permitir el funcionamiento de la organización y la adopción de acuerdos; de ahí que los que elaboraron el Código Civil, haya adoptado la fórmula del quórum de primera convocatoria (primera hora) con *"la concurrencia de más de la mitad de los asociados"* y en segunda convocatoria (segunda hora), *"basta la presencia de cualquier número de asociados"*.

Además, que *"Los acuerdos se adoptan con el voto de más de la mitad de los miembros concurrentes."* Y las organizaciones de usuarios de agua no constituyen una isla en el océano de las asociaciones para establecer un quorum especial para aquellas, constituyendo, por el contrario, un obstáculo para la realización de las sesiones. Existen juntas de usuarios en la costa con 10 hasta 27 mil usuarios a quienes se les obliga en primera hora congregarse ese número de usuarios y en segunda convocatoria, asambleas generales con mil y 2 mil 700 usuarios presentes lo cual es matemáticamente posible pero realísticamente imposible, además de lo infructuoso discutir temas relacionados entre miles de usuarios. Ello equivale a que el Congreso de la República, de la noche a la mañana, se convierta en una gran Asamblea General Legislativa con sesiones de 17 millones de ciudadanos en primera convocatoria y de Un millón 700 mil ciudadanos en segunda hora para discutir las leyes en el país; de ahí que el impuesto quorum se convierte en un serio obstáculo para el funcionamiento de las juntas de usuarios. Por esta razón se aplica en las Juntas el sistema representativo constituido por las comisiones representadas por sus presidentes y dos representantes de cada una de las comisiones integrantes de la Junta.



LEY 30157 LEGITIMA LA EVASIÓN DE PAGO DE TARIFAS Y MOROSIDAD

La Ley N° 30157, atenta no sólo contra la gobernabilidad de las organizaciones, sino contra la economía y finanzas al alentar el no pago de las obligaciones económicas y el incumplimiento de las obligaciones comunales al otorgarles los mismos derechos tanto a los usuarios que cumplen puntualmente el pago de las tarifas y las retribuciones económicas y los trabajos comunales: champerías, limpieza de canales, etc. (artículo 11°, 11,4 ii.: *"Todo usuario de agua tiene derecho a elegir a sus representantes, sin que puedan establecerse restricciones."*)

Esta disposición quebranta la autonomía de las organizaciones y luego la propia cultura de pago de las tarifas y cumplimiento de las obligaciones comunales (champerías, limpieza de canales, etc). Contravenir esta cultura conlleva a incrementar la cartera pesada de las

organizaciones de usuarios de agua. Significa que, por mandato de la Ley, pueden votar los usuarios de agua morosos y aquellos que han incumplido o viene incumpliendo los acuerdos de la asamblea general relacionados a trabajos comunales y obligaciones distintas relacionadas con las funciones de operación, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura hidráulica a su cargo. Los colegios profesionales, cooperativas o asociaciones civiles tienen la potestad auto-normativa para disponer y acordar limitaciones proporcionales de los derechos de sus miembros o asociados ante el incumplimiento de sus deberes y obligaciones, siendo una inaceptable intromisión de parte del Congreso de la República, haber aprobado esta norma "liberativa" del cumplimiento de las obligaciones económicas de los miembros asociados de las Juntas de Usuarios de Agua.

Lo más grave es que esta disposición contraviene y atenta contra el propio "RÉGIMEN ECONÓMICO POR EL USO DEL AGUA" establecido en el artículo 90° de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, por la cual "los titulares de los derechos de uso de agua están obligados a contribuir al uso sostenible y eficiente del recurso mediante el pago de lo siguiente: 1. Retribución económica por el uso del agua; 3. Tarifa por el servicio de distribución del agua en los usos sectoriales..", además de lo dispuesto por el Artículo 91° en la cual "La retribución económica por el uso del agua es el pago que en forma obligatoria deben abonar al Estado todos los usuarios de agua como contraprestación por el uso del recurso, sea cual fuere su origen".

La mención de las disposiciones contenidas en la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, muestra y demuestra la gran irresponsabilidad con la que ha actuado el Congreso de la República al haber incluido en la Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua, dispositivos legales orientadas a la promoción del incumplimiento del pago de las tarifas (recursos privados) y retribuciones económicas (recursos públicos), alentando a la cultura del no pago y atentando contra la economía de las organizaciones de usuarios de agua.

Al no existir dictamen alguno de las comisiones a las que fueron derivadas, desconocemos cuál ha podido ser la justificación para incorporar en la Ley un dispositivo que permita el sufragio a los usuarios de agua morosos en el pago de sus tarifas y retribuciones económicas, además de las obligaciones comunales a que nos hemos referido anteriormente.

LEY 30157 QUIEBRA LA ORGANIZACIÓN SISTÉMICA E INTEGRADA

La Ley N° 30157, establece en el artículo 11°, 11.4 iv. que *"en la votación para miembros del Consejo Directivo de las Juntas de Usuarios se eligen simultáneamente a los directivos de las Comisiones de Usuarios."* Esta disposición conlleva a la ruptura de la organización sistémica integrada, en tres niveles: los comités forman parte de las comisiones y éstas de las juntas de usuarios. La Ley las divide y separa.

PLAZOS VENCIDOS

La Ley N° 30157, Ley de Organizaciones de Usuarios de Agua establece expresamente plazos restrictivos para la adecuación de sus estructuras, por ende, de sus estatutos; plazos que a la fecha han sido vencidos. Veamos:



“Artículo 13. Vigencia

Las organizaciones de usuarios deberán, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días, realizar los actos necesarios para adecuar sus estructuras a la presente ley, plazo en el cual deberán convocar a elecciones de conformidad con el artículo 11 de esta Ley y el reglamento aprobado en su oportunidad.

La Autoridad Nacional del Agua convocará a elecciones de conformidad con la presente Ley en aquellas Juntas de Usuarios que no se adecúen a lo dispuesto en esta norma, al vencimiento del plazo establecido en el párrafo anterior”

Como se podrá observar, el segundo párrafo del precitado artículo, es en realidad una disposición complementaria transitoria, sólo autoriza a la Autoridad Nacional del Agua a elecciones en “aquellas juntas de Usuarios que no se adecúen a lo dispuesto en esta norma, al vencimiento del plazo establecido en el párrafo anterior”, no así convocar elecciones en aquellas “comisiones de usuarios” que no se adecúen a la norma citada.

II. OPINIÓN ANTE EL DICTAMEN APROBADO POR LA COMISIÓN AGRARIA

Nuestra posición frente al texto del dictamen, aprobado por la Comisión Agraria del Congreso de la República, es la siguiente:

1. De acuerdo con el texto del dictamen en cuanto a eliminar la regulación de la constitución de las organizaciones y establecer sólo la regulación del funcionamiento de las organizaciones de usuarios de agua, las mismas que fueron ya constituidas.

Expresamos nuestra conformidad con lo sustantivo del artículo 1° del texto del dictamen, recomendando que se elimine del texto el término “recurso hídrico” por ser innecesario incluir en el objeto de la ley.
2. De acuerdo con el reconocimiento de la condición de asociaciones civiles que poseemos, aunque sólo se mencione a las juntas de usuarios de agua, sugiriendo que se abarque expresamente a todas las organizaciones.
3. De acuerdo con la restitución del reconocimiento de la condición de organización sistémica integrada, conformada por comités que forman parte de las comisiones y las comisiones que forman parte de las juntas de usuarios de agua, que enmienda la Ley N° 30157 que excluyó en el artículo 7° a las comisiones de usuarios de formar parte de las asambleas generales de las juntas de usuarios. Respaldamos a la Comisión Agraria que aprobó el dictamen restituyendo el derecho de las comisiones de conformar la asamblea general de la junta de usuarios
4. De acuerdo con la restitución de la composición estructural orgánica del consejo directivo que corrige el modelo inoperativo de presidente y consejeros que contiene la Ley 30157 que colisiona con la propia realidad.
5. De acuerdo con la restitución del quorum regulado por el Código Civil que pone fin al quorum del 10% mínimo para la segunda convocatoria que resulta imposible de aplicarse especialmente en juntas medianas y grandes.





6. De acuerdo con la eliminación de la nociva elección por lista que dejaba en minoría al ganador frente a la lista en minoría y la probable alianza entre la minoría y los representantes de uso no agrario; además del peligro de la concentración de candidatos de una o algunas comisiones numerosas, rompiendo el esquema de la representación proporcional de las comisiones ante la Junta de Usuarios. A ello se agrega la politización y la mercantilización de las campañas electorales que sería el inicio del fin de las organizaciones que solo requerimos la aplicación del Código Civil.
7. Finalmente, de acuerdo con el texto del dictamen que pone fin a la Ley N° 30157 en cuanto a las restricciones que permitía y promovía la morosidad de los usuarios de agua al consagrar como válida la libre elección sin restricciones que afectan la gestión.

Pedregal, 26 de octubre de 2016