

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 011-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Novena Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 30 de abril de 2024, con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Gonzales Delgado¹, Aguinaga Recuenco², Aragón Carreño, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 011-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de enero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 011-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 011-2020. Así pues, dicho documento fue presentado al Área de Trámite Documentario el 17 de enero de 2020 y derivado a la Comisión Permanente el 21 de enero de 2020, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En la sesión de la Comisión Permanente, celebrada el 22 de enero de 2020, se dio cuenta del referido Decreto de Urgencia 011-2020 y, durante el desarrollo de la sesión, se acordó designar al entonces congresista Clemente Flores Vélchez como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe correspondiente.

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

El Grupo de Trabajo, en la segunda sesión, realizada el 12 de febrero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 011-2020, cuya conclusión es que cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y acuerda remitir el informe a la Comisión Permanente.

Superado el periodo de interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor hizo de conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 011-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 006-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción como primera comisión. Además, se hizo la precisión de que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

Durante el periodo congresal 2016-2021, las referidas comisiones no aprobaron dictamen alguno sobre el Decreto de Urgencia 011-2020.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que se encontraban pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 7 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación. Además, se precisó que los dictámenes emitidos durante el periodo del Congreso 2016-2021 y que no fueron debatidos por el Pleno del Congreso retornarían a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 876-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 020-2020.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 011-2020 tenía por objeto efectuar modificaciones al Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, con la finalidad de establecer medidas orientadas a alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento, así como una eficiente gestión y prestación de los servicios de saneamiento.

En ese sentido, el Decreto de Urgencia 011-2020 contempla entre sus disposiciones modificaciones al artículo III del Título Preliminar, a los artículos 2, 6, 9, 10, 13, 14, 17, 42, 43, 46, 50, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 63, 64, 69, 79, 98, 101, la Décimo Sexta, Décimo Octava y Décimo Novena Disposiciones Complementarias Finales y la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento; referidas a los principios de gestión y prestación de los servicios de saneamiento, disposiciones sobre los sistemas y procesos de los servicios de saneamiento y normas de carácter institucional, entre otras.

La implementación del Decreto de Urgencia se financiaría con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Asimismo, mediante Disposiciones complementarias finales el Decreto de Urgencia 011-2020 estableció lo siguiente:

- El cómputo del plazo a que se hace referencia en la Vigésima Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, se efectúa desde el día siguiente de la publicación del presente Decreto de Urgencia.
- En un plazo no mayor de 30 días hábiles, contados desde la vigencia del Decreto de Urgencia, se debía aprobar el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, por Decreto Supremo refrendado por el ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

- En un plazo no mayor a 30 días hábiles computados a partir del día siguiente de la publicación de la modificación del Reglamento del Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, la Sunass debía aprobar los criterios técnicos-económicos, así como las normas complementarias necesarias para la aplicación del Título IX del citado Decreto Legislativo.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia 011-2020, contextualizando el marco legal de referencia para la elaboración de decreto en mención, señalaba que, conforme al artículo 7-A de la Constitución Política del Perú, en el país se reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable y se garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos, promoviéndose el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación.

En concordancia con ello, el artículo 2 de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, establece que el agua constituye patrimonio de la Nación y su dominio es inalienable e imprescriptible. En tal sentido, no hay propiedad privada sobre el agua.

Asimismo, mediante el Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, se buscaba establecer medidas orientadas a la gestión eficiente de los prestadores de servicios de saneamiento, con la finalidad de lograr el acceso universal, el aseguramiento de la calidad y la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento.

Por su parte, la Política Nacional de Saneamiento, aprobada mediante Decreto Supremo 007-2017-VIVIENDA plantea como objetivo principal el alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad a los servicios de saneamiento, y como objetivos específicos: i) Atender a la población sin acceso a los servicios y de manera prioritaria a la de escasos recursos; ii) Garantizar la generación de recursos económicos y su uso eficiente por parte de los prestadores; iii) Desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores; iv) Desarrollar proyectos de saneamiento sostenibles, con eficiencia técnica, administrativa, económica y financiera; v) Consolidar el rol/ rector del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y fortalecer la articulación con los actores

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

involucrados en el sector saneamiento: y, vi) Desarrollar una cultura ciudadana de valoración de los servicios de saneamiento.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 011-2020 daba cuenta que durante el proceso de implementación de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento se habían advertido situaciones no previstas en este; del mismo modo, se había efectuado una evaluación de medio término del Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, aprobado por Decreto Supremo 018-2017-VIVIENDA, evidenciándose que las metas proyectadas al año 2019 no se venían cumpliendo, poniendo en peligro la posibilidad de alcanzar los compromisos al 2020 y al bicentenario.

Añadía la citada exposición de motivos que entre los motivos identificados por los cuales no se alcanzaban los compromisos proyectados, se observaba que, en el ámbito urbano el principal escollo estaba en la complejidad de los proyectos a realizar y la demora en la realización de las obras; mientras que en el ámbito rural se observaba que las intervenciones que se venían realizando no se ejecutaban a través de los prestadores, así como la existencia de falta de articulación entre los diferentes niveles de gobierno, lo que a su vez se reflejaba también en la desarticulación de los Planes Regionales con el Plan Nacional de Saneamiento; aspectos todos que ocasionaban retrasos en el cumplimiento de las metas proyectadas, implicando que los compromisos adquiridos por el Estado peruano no se puedan cumplir y con ello se afecte el derecho constitucional de toda persona al acceso al agua de calidad.

En el contexto antes indicado, de acuerdo a datos del INEI, la población con déficit de cobertura de agua por red pública era la siguiente:

Total de la población sin acceso al agua por red pública	Urbana	Rural
3 004 930	1 262 349	1 742 580

Fuente: INEI - Periodo móvil agosto 2018 - julio 2019.

Elaboración propia.

Según las Naciones Unidas, cada persona en la tierra requiere al menos 20 a 50 litros de agua potable limpia y segura al día para beber, cocinar y simplemente mantenerse limpio; por ello, la cobertura del servicio de agua potable no implica únicamente que esta llegue a la población, sino que requiere que el servicio

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

llegue en condiciones aptas para el consumo humano y en la cantidad adecuada (entiéndase horas al día).

En ese sentido, a nivel nacional existían zonas tanto del ámbito urbano como rural que, si bien contaban con acceso al agua, dicho acceso se encontraba limitado a un número de horas, tal como se aprecia en los siguientes cuadros:

Población con abastecimiento del servicio de agua no diario

Población con abastecimiento del servicio de agua diario

Total de la población	Número de horas por día	Población
5 653 539	Entre 1 a 3 horas diarias	1 526 456
	Entre 4 a 7 horas diarias	1 488 765
	Entre 8 a 12 horas diarias	1 451 075
	Entre 13 a 17 horas diarias	791 495
	Entre 18 a 23 horas diarias	395 748

Fuente: INEI.
Elaboración propia.

La situación descrita, urbano y rural, impactaba negativamente en la vida y la salud de la población de todas las edades-, con mayor incidencia en la población infantil, pues la falta de agua y alcantarillado haría que se incrementa el número de personas afectadas por las Enfermedades Diarreico Agudas (EDAS), al no tener el recurso para el consumo y aseo básico, que pueden decantar en cuadros de anemia, desnutrición crónica y hasta generar la muerte, así como la afectación irreversible a otros derechos fundamentales de los peruanos; debiendo precisarse, además, que al impacto en la salud de las personas, también se generaría el impacto económico en las familias de estas por los altos costos que deben cubrir para el cuidado de sus pacientes, así como al Estado, para el subsidio de planes de salud para las familias de escasos recursos.

En lo que corresponde al tratamiento de aguas residuales, un importante volumen de agua residual cruda recolectada por los prestadores de servicios era vertido a los ríos, lagos y mares del país, alterando con ello las características fisicoquímicas y bacteriológicas naturales de los recursos hídricos de las fuentes de agua.

Es por ello, que para la implementación de las inversiones necesarias para el cierre de brechas, tanto en infraestructura para el servicio de agua potable como

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

para el servicio de aguas residuales, las obras requeridas se debían realizar a través de proyectos de inversión pública, APP u Oxl, entre otros; los cuales, dado el tiempo que conllevaba su diseño y ejecución demandaban en promedio plazos superiores a 6 años para materializarse, postergando de esa manera, el derecho humano al acceso universal al agua potable, incrementando de esta manera los riesgos colaterales que implican en la vida, la salud y el bienestar.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 011-2020 añadía que, en virtud a lo señalado, se requería aprobar medidas urgentes que permitisen reducir en el más breve plazo las brechas en agua potable y tratamiento de aguas residuales; por lo que la propuesta plasmada en el dispositivo legal publicada por el Poder Ejecutivo permitiría de manera acelerada la ejecución de dichas inversiones por terceros, lo que contribuiría a impactar positivamente en la reducción de las EDAS, anemia y desnutrición infantil, y permitiría detener la mortalidad, así como la morbilidad debido a enfermedades transmitidas por la falta de acceso al servicio de agua potable, las descargas de aguas residuales crudas y la contaminación, hasta generar polución, de las fuentes de agua natural, que impactaba negativamente en la salud de la población sobre todo de más vulnerable del país, es decir niños menores a 5 años, ancianos y personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

En consecuencia, resultaba necesario efectuar modificaciones que permitan establecer e implementar medidas orientadas a coadyuvar al cierre de brechas del sector saneamiento, con la finalidad de alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento, así como una eficiente gestión y prestación de los servicios de saneamiento.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos.
- Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.
- Decreto Supremo 007-2017-VIVIENDA, aprueba la Política Nacional de Saneamiento.
- Decreto Supremo 018-2017-VIVIENDA, aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021.
- Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia, ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario. Ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley de efectos inmediatos respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia de los principios democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 011-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que *“en ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale”*.

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó al Poder Ejecutivo, temporal y excepcionalmente, la función

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

de legislar; ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo "legisla" se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso; el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *"algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala"*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes". A su vez,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

la constituyente Flores Nano hizo referencia a las "normas de urgencia" y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de "decretos de urgencia", especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como "decretos de urgencia".

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de "decretos" por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del referendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control diferentes.

4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución³ son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales establecidos en la Constitución como el referendo del Presidente del Consejo de Ministros (establecido en el numeral 3 del artículo 123) y dación en cuenta a la Comisión Permanente de la emisión del decreto de urgencia (establecidos en el numeral 3

³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política), el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Así pues, con relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando el criterio expresado por esta en informes anteriores, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo previsto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, establecido para el control de los decretos de urgencia del artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política del Perú. Esto porque en el caso de los decretos de urgencia en materia económica y financiera nos encontramos ante casos de legislación de urgencia que, además, tienen una vocación transitoria, a diferencia de los decretos de urgencia del interregno que, si bien son necesarios y por ello se toma la decisión de emitirlos durante dicho periodo, cuentan con vocación de permanencia.

En adición a lo expuesto, cabe mencionar que, a diferencia de los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno, los emitidos durante los periodos de normalidad constitucional, de manera similar a los casos de los procedimientos de control sobre la legislación delegada, los tratados internacionales ejecutivos y los decretos supremos que declaran estados de excepción, son objeto de remisión a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y/o a la que señale la ley autoritativa⁴, para su estudio y dictamen.

En cambio, los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno al amparo del artículo 135 de la Constitución Política son objeto de dación de cuenta a la Comisión Permanente para que esta los examine y los eleve al Congreso una vez que este se reinstale para ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes. Por tanto, el Presidente de la República debe cumplir con dar cuenta a la Comisión Permanente del interregno que objetivamente funcionará por lo menos cuatro meses (tiempo previsto para realizar las elecciones del Congreso Extraordinario que completa el mandato). En tal sentido, el elemento

⁴ Conforme a lo establecido en el Reglamento del Congreso, en el caso de los procedimientos de control de la legislación delegada, el decreto legislativo es enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio (Art. 90); en el caso de los decretos de urgencia expedidos durante la normalidad constitucional, estos se envían a la Comisión de Constitución (Art. 91), en el caso de los tratados internacionales ejecutivos. Estos se envían a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores (Art. 92); y en el caso de los decretos supremos que declaran estados de excepción, estos se envían a las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humano, así como a las Comisiones de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas si se hubiera ordenado la participación de las Fuerzas Armadas

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

formal a valorar es que se informe de su publicación a dicho órgano parlamentario en dicho periodo.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional, específicamente, del principio de unidad de la Constitución, en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución; entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución⁵, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56)⁶ o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios

⁵ No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

⁶ **Constitución Política del Perú**

Artículo 56.- Aprobación de tratados

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

especiales⁷, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁸.

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anomalía constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa, de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

⁷ Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

⁸ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas”; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 011-2020

El Decreto de Urgencia 011-2020 fue publicado el 16 de enero de 2020 y, el 17 de enero de 2020, el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República. Además, se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros.

En tal sentido, el Decreto de Urgencia 011-2020, cumple con los requisitos formales establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política.

En lo que respecta al control sustancial pasaremos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv) autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios que son de

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativa del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 011-2020, se advierte que tiene por objeto, efectuar modificaciones al Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, con la finalidad de establecer medidas orientadas a alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento, así como una eficiente gestión y prestación de los servicios de saneamiento; advirtiéndose por el contenido de sus disposiciones, que estas se adecuan al objetivo trazado. Así pues, revisado el contenido y naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos justifica la misma en una situación de carácter de extraordinario y de interés nacional, ya que durante el proceso de implementación de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento se habían advertido situaciones no previstas en este; del mismo modo, se había efectuado una evaluación de medio término del Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, aprobado por Decreto Supremo 018-2017-VIVIENDA, evidenciándose que las metas proyectadas al año 2019 no se venían cumpliendo, poniendo en peligro la posibilidad de alcanzar los compromisos al 2020 y al bicentenario.

En el contexto antes indicado se hacía imperativo conseguir la continuidad del servicio de agua potable; asegurar la salud de la población, así como evitar la afectación al medio ambiente, toda vez que de las 50 empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento a nivel nacional, 22 efectuaban descargas de aguas residuales sin tratamiento contaminando las fuentes naturales de agua. Además, se requería identificar y programar las inversiones en las regiones, así como determinar las fuentes de financiamiento con la finalidad de asegurar la sostenibilidad de los servicios de saneamiento en cada región.

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 008-2019 se observa que, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, dado que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como la necesidad de garantizar el acceso universal a los servicios básicos, como es el agua y saneamiento para millones de peruanos.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 011-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 30 de abril de 2024.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA
LEY MARCO DE LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS
DE SANEAMIENTO.**