

La tutela de los derechos de petición y al agua potable

Comentario a la Sentencia 64/2025 (Expediente 02000-2021-PA/TC)

 NADIA P. IRIARTE PAMO*

225

1. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

En la Sentencia 64/2025, recaída en el Expediente 02000-2021-PA/TC, se identificaron las siguientes materias constitucionalmente relevantes: i) el derecho de petición y ii) el derecho al agua potable.

2. CONTEXTO DE LA SENTENCIA

El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 2, inciso 20 de la Constitución, en tanto que el derecho de acceso al agua potable se encuentra previsto en el artículo 7-A del mismo texto constitucional. Especificamos que este último precepto fue añadido a través de una ley de reforma constitucional: la ley 30588.

* Abogada por la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Magister en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Docente universitaria y de la Academia de la Magistratura. Directora de la Dirección de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú. ORCID: 0009-0008-3573-7068. Correo electrónico: niriarte@tc.gob.pe

La Sentencia 64/2025 —materia de análisis— aborda un tema sustancial: la tutela de los derechos de petición y al agua potable. Esta sentencia se expide en el marco del proceso de amparo (Expediente 02000-2021-PA/TC), promovido por el señor Tony Franco Baldeón García contra el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal) y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass). El recurrente sostiene que rechazaron su reclamo y los medios impugnatorios de reconsideración y apelación formulados contra la liquidación de una deuda de S/1 901.64, por servicio de agua y alcantarillado de los meses de noviembre y diciembre de 2016, y enero de 2017, sin que previamente se haya procedido con el cambio de tarifa del servicio de industrial a residencial doméstica. Alega la vulneración de los derechos al debido procedimiento, al agua potable y a no ser discriminado por razones de discapacidad¹.

El Tribunal Constitucional (en adelante Tribunal) declara fundada en parte la demanda de amparo, al acreditarse la vulneración de los derechos de petición, al debido procedimiento y al agua potable. Asimismo, declara nulas la Resolución 15033112016002681-2016/EC-SJL de 30 de diciembre de 2016, la Resolución 16033112017000124- 2017/EC-SJL de 16 de febrero de 2017 y la Resolución 04142-2017-SUNASS/TRASS/SALA PERMANENTE de 27 de abril de 2017.

226

Finalmente, el Tribunal ordena a Sedapal dar respuesta a la petición del demandante de fecha 14 de diciembre de 2016 en los términos requeridos, así como al reclamo del recibo del mes de enero de 2017. Y dispone reponer el servicio de agua potable al domicilio del actor en el plazo de 2 días de notificada la Sentencia 64/2025².

3. ANÁLISIS

3.1. El derecho de petición

El artículo 2, inciso 20 de la Constitución, establece que toda persona tiene derecho a formular peticiones, de manera individual o colectiva, por escrito ante la autoridad competente, la cual está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.

¹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 64/2025, recaída en el Expediente 02000-2021-PA/TC, de fecha 3 de diciembre de 2024, fundamento jurídico 1.

² Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 64/2025, recaída en el Expediente 02000-2021-PA/TC, de fecha 3 de diciembre de 2024, parte resolutive.

El derecho de petición es un derecho fundamental autónomo, de significativa importancia no solo en el ámbito individual, sino como pilar del Estado constitucional de derecho. Constituye una expresión del principio democrático y garantiza la comunicación entre el Estado y el ciudadano. Ponemos de relieve que se relaciona con otros derechos fundamentales, como el derecho a la participación, al acceso a la información pública y al debido procedimiento administrativo.

Observamos que, en el caso concreto, el recurrente no invoca el derecho de petición como lesionado; sin embargo, el Tribunal aplica el principio *iura novit curia* y analiza el derecho a la luz de lo ocurrido. El citado principio alude a la facultad que tiene el juez de identificar el derecho comprometido en cada caso, aun cuando este no se encuentre expresamente invocado en la demanda.

El contenido esencial de este derecho comprende dos elementos derivados de su propia naturaleza. El primero se refiere a la libertad de cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente. El segundo consiste en la obligación de la referida autoridad de brindar una respuesta al peticionante³.

Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal, el derecho de petición impone a la administración los siguientes deberes: a) facilitar los medios para que el ciudadano pueda ejercitar el derecho de petición sin trabas absurdas o innecesarias, b) abstenerse de cualquier forma o modo de sanción al peticionante por el solo hecho de haber ejercido dicho derecho, c) admitir y tramitar el petitorio presentado, d) resolver la petición formulada dentro del plazo establecido por la normativa aplicable, ofreciendo la debida motivación de la decisión y e) comunicar al peticionante la decisión adoptada⁴.

En la Sentencia 64/2025, el Tribunal precisa que Sedapal, mediante la Resolución 15033112016002681-2016/EC-SJL, de fecha 30 de diciembre de 2016, solo evaluó la petición referida al consumo y al tipo de tarifa y/o número de unidades de uso facturado en los meses de octubre (28 m³), noviembre (79 m³) y diciembre (30 m³) de 2016. Indica que la entidad se limitó a realizar verificaciones técnicas, sin acceder al cambio de uso de tarifa industrial a residencial, solicitado expresamente por el recurrente en su petición.

³ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente 01420-2009-PA/TC, de fecha 23 de abril de 2010, fundamento jurídico 4.

⁴ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 234/2024 recaída en el Expediente 02521-2022-PA/TC, de fecha 12 de marzo de 2024, fundamento jurídico 3. Sentencia recaída en el Expediente 03410-2010-PA/TC, de fecha 31 de mayo de 2011, fundamento jurídico 6. Sentencia recaída en el Expediente 01042-2002-PA/TC, de fecha 6 de diciembre de 2002, fundamento jurídico 2.2.4.

Por otra parte, el Tribunal advierte que, en el recurso de reconsideración del 25 de enero de 2017, el demandante vuelve a mencionar su pedido de cambio de uso del servicio de industrial a doméstico. Sin embargo, de la Resolución 16033112017000124-2017/EC-SJL, de fecha 16 de febrero de 2017, se aprecia que dicho extremo de la petición del actor no fue estimado⁵.

Agregado a ello, el Tribunal manifiesta que del Informe 051-2021-EC-SJL del 7 de diciembre de 2021, se desprende que Sedapal efectuó la verificación del funcionamiento del medidor E112504043 únicamente a nivel externo, debido a que la revisión al interior del predio no pudo realizarse por la ausencia del demandante el 19 de diciembre de 2016. Asimismo, del recibo del 10 de enero de 2017, correspondiente al consumo del 2 de diciembre de 2016 al 2 de enero de 2017, se aprecia que Sedapal facturó dicho consumo bajo la tarifa industrial, por la actividad «industrial del papel»⁶.

En la Sentencia 64/2025, el Tribunal señala que, si bien el pedido de cambio de uso para la modificación de la tarifa de industrial a residencial fue solicitado el 14 de diciembre de 2016, la facturación del consumo para enero de 2017 se mantuvo bajo la tarifa industrial. Ello ocurrió pese a que el artículo 89.1 del Reglamento para la Prestación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Sedapal establece que, con o sin verificación del cambio de uso del predio, se procede con dicho cambio en el siguiente ciclo de facturación⁷.

Además, el Tribunal considera que Sedapal no atendió la petición del actor conforme a los términos planteados, generándose así una respuesta incongruente. En efecto, es claro que el recurrente solicitó el cambio de tarifa, pedido que no fue evaluado por el área técnica de la entidad, la cual se limitó a verificar la contrastación y el correcto funcionamiento del medidor. Tal proceder no resolvía lo requerido, pues dicha verificación únicamente confirmó que se utilizaron los metros cúbicos de agua facturados, sin determinar si el consumo correspondía a un uso industrial o doméstico. Precisamente, este último aspecto era lo solicitado por el accionante, con el fin de que se revisara la facturación de los meses de noviembre y diciembre de 2016 y, en consecuencia, se le aplicara la tarifa de uso doméstico⁸.

⁵ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 64/2025, recaída en el Expediente 02000-2021-PA/TC, de fecha 3 de diciembre de 2024, fundamento jurídico 19.

⁶ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 64/2025, recaída en el Expediente 02000-2021-PA/TC, de fecha 3 de diciembre de 2024, fundamento jurídico 20.

⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 64/2025, recaída en el Expediente 02000-2021-PA/TC, de fecha 3 de diciembre de 2024, fundamento jurídico 21.

⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 64/2025, recaída en el Expediente 02000-2021-PA/TC, de fecha 3 de diciembre de 2024, fundamento jurídico 22.

Por todo ello, el Tribunal resuelve que —en el caso concreto— la parte demandada vulneró el derecho de petición del recurrente. Ponemos de relieve, que con esta sentencia emblemática se protegió adecuadamente el citado derecho y se expuso un valioso desarrollo jurisprudencial.

3.2. El derecho al agua potable

En el año 2017, la ley 30588, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional, incorporó el artículo 7-A en la Constitución. Este artículo establece que el Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder, de forma progresiva y universal, al agua potable. Además, precisa que debe priorizarse el consumo humano sobre otros usos. También dispone que el Estado promueve el manejo sostenible del agua, la cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible.

La incorporación del artículo 7-A en la Constitución constituye uno de los avances más significativos en la constitucionalización de los derechos fundamentales. Precisamos que antes de que el legislador introdujera dicho artículo, el Tribunal ya había desarrollado una sólida jurisprudencia que reconocía este derecho.

En la sentencia recaída en el Expediente 06534-2006-PA/TC, el Tribunal postula que, aunque la Constitución no consigne de manera expresa un derecho fundamental al agua potable, ello no implica ni debe interpretarse como una negación de su existencia. Recuerda que, conforme a criterios expuestos en jurisprudencia anterior, los derechos fundamentales no solo pueden individualizarse a partir de una perspectiva estrictamente positiva. Ello en la medida en que el ordenamiento jurídico no crea *strictu sensu* los derechos esenciales, sino que simplemente se limita a reconocerlos, por lo que en su individualización puede operar no solo a partir de una opción valorativa o principialista como la reconocida en el artículo 3 de la Constitución, sino que también lo puede ser desde una fórmula sistemática o variante de contexto, deducible de las cláusulas de los instrumentos internacionales relativos a derechos humanos⁹.

En Tribunal señala, con acierto, que existen múltiples razones que justifican el reconocimiento del agua potable en calidad de derecho fundamental. Afirma que tal reconocimiento se vincula con valores esenciales como la dignidad del ser humano y el Estado social y democrático de derecho¹⁰.

⁹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente 06534-2006-PA/TC, de fecha 15 de noviembre de 2007, fundamento jurídico 16.

¹⁰ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente 06534-2006-PA/TC, de fecha 15 de noviembre de 2007, fundamento jurídico 17.

En suma, el Tribunal, en la sentencia emitida en el Expediente 06534-2006-PA/TC sostiene que el agua potable es un derecho constitucional no enumerado. A nuestro juicio, este pronunciamiento se erige como un antecedente jurisprudencial relevante del actual artículo 7-A.

En relación con la posición del individuo en cuanto beneficiario del derecho fundamental al agua potable, el Estado tiene el deber de garantizar, por lo menos, tres cuestiones esenciales: el acceso, la calidad y la suficiencia. Sin la presencia de estos tres elementos, advierte el Tribunal, que dicho atributo se desnaturalizaría notoriamente al margen de la existencia misma del recurso. En consecuencia, no basta con afirmar la mera presencia del agua; resulta indispensable facilitar un conjunto de supuestos mínimos que garanticen su goce por parte del ser humano¹¹.

Respecto al acceso, el Tribunal determina que el Estado debe crear —directa o indirectamente (vía concesionarios)— las condiciones de acercamiento del recurso líquido a favor del destinatario. Para ello, identifica varios criterios esenciales: a) debe existir agua, servicios e instalaciones en forma físicamente cercana al lugar donde las personas residen, trabajan, estudian, etc.; b) el agua, los servicios y las instalaciones deben ser plenamente accesibles en términos económicos; c) no debe permitirse ningún tipo de discriminación cuando se trata de condiciones iguales en el suministro del líquido elemento, debiendo el Estado brindar especial protección a los sectores más vulnerables y d) debe promoverse una política permanente de información sobre la utilización del agua, así como la necesidad de protegerla en cuanto recurso natural¹².

230

En la Sentencia 64/2025, el Tribunal destaca que si bien uno de los elementos que debe garantizar el derecho al agua es su acceso, su ejercicio está sujeto al cumplimiento de los reglamentos administrativos en las relaciones de las empresas prestadoras de servicios con los usuarios; situación que no fue cumplida por Sedapal, pues, al modificar los términos de la petición del recurrente, no atendió lo solicitado. En ese sentido, evitó revisar la facturación cuestionada, e incluso generó una facturación para enero de 2017 sin observar lo establecido en el artículo 89.1 del Reglamento para la Prestación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de Sedapal, aprobado mediante la Resolución RGG 081-2008-SUNASS-GG¹³.

¹¹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente 06534-2006-PA/TC, de fecha 15 de noviembre de 2007, fundamento jurídico 21.

¹² Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente 06534-2006-PA/TC, de fecha 15 de noviembre de 2007, fundamento jurídico 22.

¹³ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 64/2025, recaída en el Expediente 02000-2021-PA/TC, de fecha 3 de diciembre 2024, fundamento jurídico 36.

El Tribunal, de manera acertada, sostiene que la falta de atención a la petición del demandante respecto del cambio de uso del servicio de industrial a residencial —omisión que generó la deuda imputada al actor y cuyo impago originó el corte del servicio— resulta arbitraria y lesiva del derecho al agua potable¹⁴.

Finalmente, al haberse determinado que la suspensión del servicio de agua potable en el domicilio del demandante fue arbitraria, el Tribunal, de manera pertinente, dispone su reposición, protegiendo así de manera adecuada el derecho al agua potable.

BIBLIOGRAFÍA

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente 03410-2010-PA/TC, de fecha 31 de mayo de 2011.

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 234/2024 recaída en el Expediente 02521-2022-PA/TC, de fecha 12 de marzo de 2024.

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 64/2025, recaída en el Expediente 02000-2021-PA/TC, de fecha 3 de diciembre de 2024.

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente 01420-2009-PA/TC, de fecha 23 de abril de 2010.

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente 01042-2002-PA/TC, de fecha 6 de diciembre de 2002.

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente 06534-2006-PA/TC, de fecha 15 de noviembre de 2007.

¹⁴ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia 64/2025, recaída en el Expediente 02000-2021-PA/TC, de fecha 3 de diciembre 2024, fundamento jurídico 37.