

## INFORME N°00081-2024-SUNASS-OAJ

**PARA** : **MANUEL FERNANDO MUÑOZ QUIROZ**  
Gerente General

**DE** : **EDWIN FRANCISCO PACA PALAO**  
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

**NADIA VILLEGAS GÁLVEZ**  
Directora de la Dirección de Políticas y Normas

**SANDRO HUAMANÍ ANTONIO**  
Director de la Dirección de Regulación Tarifaria

**ASUNTO** : **Informe técnico sobre el Proyecto de Ley 7752/2023-PE "Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del estado, seguridad ciudadana y defensa nacional"**

**REFERENCIA** : Oficio N.º 1652-2023-2024-CCR/CR

**FECHA** : 28 de mayo del 2024

### **I. ANTECEDENTES**

Mediante el documento de la referencia, la Comisión de Constitución y Reglamento solicita a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (**Sunass**) opinión técnica institucional respecto al Proyecto de Ley 7752/2023-PE "Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del estado, seguridad ciudadana y defensa nacional" (en adelante, **Proyecto de Ley**).

### **II. OBJETIVO**

El presente informe tiene por objeto emitir opinión técnica-legal sobre el Proyecto de Ley, de acuerdo con el ámbito de competencia de la Sunass.

### **III. MARCO LEGAL**

- 3.1. Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, **LMOR**).
- 3.2. Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **LPAG**).
- 3.3. Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, **LOPE**).



- 3.4. Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento.
- 3.5. Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.
- 3.6. Decreto Supremo N.º 017-2001-PCM, que aprueba el Reglamento General de la Sunass.

#### **IV. ANÁLISIS Y OPINIÓN**

##### ***De las competencias de la Sunass***

- 4.1. De acuerdo con el artículo 16 del Reglamento General de la Sunass, el ámbito de competencia de la Sunass lo constituyen las actividades que involucran la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, conforme se aprecia a continuación:

***"Artículo 16.- Competencias de la Sunass***

*La Sunass ejerce las funciones precisadas en el presente Reglamento, sobre las actividades que involucran la prestación de servicios de saneamiento."*

- 4.2. En esa misma línea, el artículo 7 de la **Ley del Servicio Universal** establece que la **Sunass** es el organismo regulador de los servicios de agua potable y saneamiento de alcance nacional, que contribuye a la calidad de la prestación de estos en los ámbitos urbano y rural, cautelando los intereses de los usuarios, prestadores de servicios y del Estado, conforme se aprecia a continuación:

***"Artículo 7.- Competencias de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento***

*La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - Sunass, en su condición de organismo regulador, le corresponde, en mérito a la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales; garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano y rural; en condiciones de calidad y confiabilidad, contribuyendo a la salud de la población y a la conservación del medio del ambiente".*

- 4.3. Ahora bien, dentro del ámbito de sus competencias, la **Sunass**, además de las funciones establecidas en la **LMOR**, cuenta con las previstas en el artículo 79 de la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, conforme se cita a continuación:

***"Artículo 79.- Otras Competencias para Sunass***

*La Sunass, en su condición de organismo regulador de alcance nacional le corresponde, además de las funciones establecidas en la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias, las siguientes:*

1. *En relación a los mercados de servicios de agua potable y saneamiento, determinar las áreas de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y productos y servicios derivados de los sistemas detallados*

*en el artículo 2 de la presente Ley, así como aquellas funciones que le corresponden realizar respecto a dichos mercados, en aplicación de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias.*

2. *Procesar e incorporar en el SIAS u otro sistema aprobado por el Ente rector, bajo responsabilidad, la información brindada por las empresas prestadoras sobre la infraestructura e indicadores de gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, debiendo actualizarlo permanentemente conforme a lo establecido en el Reglamento.*
3. *Supervisar la ejecución de los contratos de Asociaciones Público Privadas vinculadas a la infraestructura pública y/o a la realización de una o más procesos comprendidos en los sistemas de los servicios de agua potable y saneamiento a los que se refiere el artículo 2 de la presente Ley. Cada contrato establece expresamente las materias que son objeto de dicha supervisión.*
4. *Evalúa a las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal a fin de determinar si incurrir en causal(es) para el ingreso al Régimen de Apoyo Transitorio.*
5. *Las decisiones de la Sunass que se dicten en ejecución de sus competencias atribuidas por la presente Ley, no pueden someterse a arbitraje. Las impugnaciones contra dichas decisiones se tramitan en la vía administrativa.*
6. *Ejecutar intervenciones, en el marco de sus funciones y competencias, orientadas al fortalecimiento de los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento, acorde con los Lineamientos Estratégicos del EFC.”*

4.4. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 79-A de la **Ley de Servicio Universal**, la Sunass ejerce función sancionadora sobre materias referidas a política de integración, constitución y autorización de prestadores, así como gobernabilidad y gobernanza, respecto de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal y prestadores irregulares, según corresponda.

4.5. En tal sentido, las opiniones al **Proyecto de Ley** en el presente informe se enmarcarán dentro del ámbito de competencia de la **Sunass**, es decir, respecto de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

4.6. El Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República el **Proyecto de Ley** con la finalidad de tener facultades para legislar con relación a las siguientes materias: i) fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos; ii) mejora de la calidad de la inversión pública; iii) fortalecimiento de la actividad empresarial del Estado; iv) reducción de costos de transacción; v) acceso y competencia en servicios financieros; vi) equilibrio fiscal; vii) modernizar el sistema tributario, viii) política criminológica y penitenciaria; ix) desarrollo urbano, habilitación urbana y de suelos, acceso a viviendas y para la intervención estratégica en el ámbito de influencia del Terminal Portuario de Chancay y x) seguridad ciudadana y defensa nacional en el ámbito de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital.

4.7. Al respecto, las materias que están vinculadas a la competencia de la **Sunass** se refieren al fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos, la cual entre otras submaterias contempla los siguientes:

**"3.1. En materia de fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos (...)**

**3.1.4.** *Actualizar y sistematizar la normativa para la promoción de la inversión privada mediante el mecanismo de Obras por Impuestos; a fin de regular su alcance, marco institucional y mejora de procesos, garantizando la eficiencia y la predictibilidad en el desarrollo de cada una de las fases; e incorporar actividades de alto interés social o para la prevención y atención de emergencias, que atiendan necesidades de la población, que actualmente no se consideran inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.*

**3.1.5.** *Establecer medidas de simplificación y mejora de los procesos de promoción de la inversión que impulsen y dinamicen el desarrollo de proyectos bajo las modalidades de Asociaciones Público-Privadas (APP) y Proyectos en Activos (PA) en sus diferentes fases, con la finalidad de promover las inversiones desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada. Dichas medidas comprenden los siguientes temas:*

*a) Fortalecer el rol de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, durante las fases del desarrollo de las APP, comprendiendo, pero sin limitarse, a la emisión de opinión sobre aspectos de ejecución contractual o frente a controversias, constituirse en sujeto activo para la tramitación de los procesos de adquisición y expropiación de terrenos, así como para la liberación de interferencias y otras que resulten necesarias para optimizar su participación.*  
*b) Regular medidas de mejora y simplificación de procesos y competencias para asegurar la oportuna adjudicación, desarrollo y ejecución de proyectos.*  
(...)

**3.1.53.** *Modificar la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento General, para i) establecer las definiciones y alcance de los mecanismos de participación de la ciudadanía como parte de los derechos inherentes a la personas, ii) establecer el marco normativo que regule la gestión integral de los mecanismo de participación de la ciudadana; así como, iii) precisar la competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros para establecer los mecanismos de participación de la ciudadanía, los roles y responsabilidades de las entidades involucradas y el procedimiento para su ejercicio; a fin de contribuir con la mejora de la calidad de los bienes y servicios que brinda el Estado, asegurando su participación de las entidades y empresas públicas y privadas que forman parte de la cadena de valor desde la mirada de las personas en el territorio.*

(...)

**3.1.56.** *Modificar el Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria para: i) Precisar los efectos ante el incumplimiento de no haber efectuado un ACR, ii) Fortalecer el rol de los actores y su articulación con el ecosistema de calidad*

*regulatoria, iii) Restringir los supuestos de excepciones para la aplicación de los instrumentos de calidad regulatoria, iv) Fortalecer los mecanismos de transparencia de la información que se genera en el ciclo regulatorio; y, v) Fortalecer el rol de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria.  
(...)*

**3.1.59.** *Modificar la Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, para establecer medidas de articulación y coordinación de los organismos reguladores, orientada a la mejora de la gestión regulatoria."*

#### **Sobre la submateria contenida en el numeral 3.1.4**

- 4.8. Respecto a la actualización y sistematización de la normativa para la promoción de la inversión privada mediante el mecanismo de Obras por Impuestos (OxI), resulta necesario que, para el caso de los servicios de agua potable y saneamiento, se observe el marco legal de la materia, de tal forma que la ejecución de obras mediante dicha modalidad se prevea en el plan maestro optimizado (PMO) de las empresas prestadoras, así como en sus respectivos estudios tarifarios.
- 4.9. Como se señala en la exposición de motivos, las medidas no demandarán recursos actuales del Tesoro Público, pero sí potencialmente recursos operacionales de entidades involucradas que a su vez pueden implicar reajustes de tarifa.
- 4.10. En ese sentido, toda inversión a través de OxI debe considerar que se trate de una infraestructura debidamente articulada con el PMO y el estudio tarifario de la empresa prestadora. De lo contrario, se corre el riesgo de contar con infraestructura innecesaria o cuyos costos de operación y mantenimiento no pueden ser cubierto por la tarifa.
- 4.11. Por lo tanto, es necesario precisar que la actualización de la normativa en materia de OxI deberá realizarse considerando el marco legal que regule el servicio público asociado a dichas obras.

#### **Sobre la submateria contenida en el numeral 3.1.5**

- 4.12. Sobre lo considerado en el literal b), la exposición de motivos no contiene ningún desarrollo limitándose a repetir dicho literal.

Al respecto, no se identifica por qué los procesos y competencias asignadas a las entidades involucradas en el proceso de promoción de la inversión privada en la actualidad, constituirían un problema para la oportuna adjudicación, desarrollo y ejecución de proyectos.

- 4.13. Lo antes señalado, es de especial relevancia, dado que se puede presentar el escenario en que las competencias sean modificadas sin una debida fundamentación, lo cual es grave para la institucionalidad del Estado, pero además esto podría provocar que la participación del sector privado no redunde de manera efectiva en beneficio de la ciudadanía. De igual forma conviene precisar que las medidas que vayan a desarrollar; respecto a mejoras y simplificación de procesos

y competencias, para asegurar la oportuna adjudicación, desarrollo y ejecución de proyectos no deben colisionar con las competencias en regulación tarifaria.

- 4.14. Por lo tanto, este aspecto debe ser desarrollado adecuadamente, a fin de que quede claramente establecidos los aspectos que serán materia de delegación.

### ***Sobre la submateria contenida en el numeral 3.1.53***

- 4.15. De acuerdo a lo señalado en la exposición de motivos, la iniciativa buscaría aprobar una norma que *"definirá y ampliará los alcances de los mecanismos de participación de la ciudadanía, integrando las peticiones de las personas a través de un solo canal de atención, para lograr una gestión pública eficiente y oportuna; lo que contribuirá en la solución de los problemas públicos, así como en el diseño y provisión de los bienes y servicios con estándares de calidad adecuados, tomando en cuenta las necesidades y expectativas de las personas; consolidando así un Estado eficiente, transparente, moderno y descentralizado con un marco legal que promueva la inversión, la mejora continua y eliminación de barreras para acceder a los servicios reduciendo los espacios de corrupción."*
- 4.16. En principio se debe aclarar que, los mecanismos de participación ciudadana son los medios a través de los cuales se materializa el derecho fundamental a la participación democrática, y permiten la intervención de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder político; teniendo como sus instrumentos: presupuesto participativo, iniciativa popular, entre otros. En tal sentido, resulta erróneo considerar a los reclamos y quejas como mecanismos de participación ciudadana.
- 4.17. Por otro lado, respecto a los reclamos o quejas, es importante señalar que las entidades no determinan a su discreción como atenderlos, sino que deben observar lo establecido en la **LPAG**, respecto al procedimiento; pudiendo establecer normas específicas debido a la actividad, procesos y riesgos propios del sector.
- 4.18. Ahora bien, la exposición de motivos esboza la medida regulatoria que se pretenderá adoptar, más no evidencia una identificación clara del problema público que obligaría a contar con un solo canal de atención, para los reclamos, quejas y denuncias presentadas ante la Administración pública. Solo se refiere a los beneficios que traería la medida.
- 4.19. En esa línea, se señala que las entidades públicas tendrían que adoptar medidas para implementar dicho canal con cargo a su presupuesto, pero no se estima ni siquiera de manera aproximada la inversión que se tendría que realizar, una variable relevante para determinar su viabilidad.
- 4.20. Por otro lado, se señala que a través de este mecanismo la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) conocerá en forma integral y sistemática a las necesidades de las personas que requieren atención, lo cual se puede lograr sobre la base las facultades que ostentan actualmente.

### **Sobre la submateria contenida en el numeral 3.1.56**

- 4.21. Si bien en la exposición de motivos se señala que la propuesta *normativa* "es necesaria y oportuna para atender la necesidad de mejorar y armonizar el marco normativo de mejora de la calidad regulatoria", no se mencionan los vacíos o debilidades que se han identificado. Muy por el contrario, se destacan los beneficios que ha traído la implementación de los instrumentos de mejora regulatoria como el Análisis de Calidad Regulatoria.
- 4.22. Es decir, no se ha desarrollado el problema asociado al alcance de cada objetivo del pedido de delegación de facultades sobre esta materia, lo cual resulta necesario, considerando que el Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, ha sido aprobado hace casi un año y todavía<sup>1</sup> no ha sido reglamentado<sup>2</sup>.
- 4.23. Al respecto, se debe tener cuenta que, en el caso de los organismos reguladores y de manera particular en el caso de la Sunass, la implementación y desarrollo de instrumentos como el Análisis de Impacto Regulatorio se ha dado con el apoyo y bajo las directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Por lo que, cualquier medida debe estar orientada a mejorar lo avanzado, reforzando la autonomía con la que debe contar con un organismo regulador. Así, por ejemplo, la OCDE recomendó que el sistema de evaluación de impactos ex ante debería ser independiente del sistema del gobierno central del Perú<sup>3</sup>, lo cual en cierta medida se viene dando a la fecha.
- 4.24. Por otro lado, debe quedar claro que cuando se considera la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia de la información que se genera en el "ciclo regulatorio", este está referido a una metodología, pero bajo ningún concepto se puede entender que se trata de la regulación económica que corresponde ejercer a la Sunass.
- 4.25. En atención a lo expuesto, para evaluar la viabilidad de la propuesta se requiere contar con mayor información que permita conocer la problemática advertida en la aplicación de las normas vigentes y que permita conocer cómo las medidas propuestas permitirán mejorar y armonizar el marco normativo de calidad regulatoria.
- 4.26. Sin perjuicio de lo antes señalado, con relación al desarrollo del análisis de impacto regulatorio (AIR) se recomienda que tanto las entidades como la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria publiquen todos los documentos que se generan en el ciclo regulatorio, desde la evaluación de comentarios durante la consulta temprana hasta el sustento para la excepción del AIR.

---

<sup>1</sup> A la fecha solo se cuenta con el proyecto aprobado en la sesión N.º 244 de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/5369934-acta-n-244-de-la-comision-multisectorial-de-calidad-regulatoria>

<sup>2</sup> Sin perjuicio de que se vienen aplicando los reglamentos aprobados por el Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio y el Decreto Supremo N.º 061-2019-PCM para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria Ex Ante.

<sup>3</sup> ECD (2018), *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279001-es>.

4.27. Sobre este último punto es impir

4.28. De la misma manera, se recomienda fortalecer aspectos orientados a la articulación de los actores en el desarrollo de propuestas normativas que involucran a más de una entidad como se da en el caso de los mercados regulados, a fin de que estas sean elaboradas en forma coordinada, promoviendo la participación oportuna de los involucrados, lo cual permitirá mejorar la calidad de las propuestas regulatorias desde la definición del problema público y las alternativas de solución.

### ***Sobre la submateria contenida en el numeral 3.1.59***

#### **De la naturaleza de los organismos reguladores y su autonomía**

4.29. De acuerdo con el numeral 1 del artículo 31<sup>4</sup> y el numeral 1 del artículo 32<sup>5</sup> de la **LOPE**, los organismos reguladores (OR) son organismos públicos especializados creados para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional.

4.30. Los OR se rigen por la **LMOR** y, de acuerdo con su naturaleza, se caracterizan por su autonomía, que es un elemento diferenciador respecto de los organismos ejecutores los que están sujetos a los lineamientos técnicos del sector del que dependen y requieren coordinar con este sus objetivos y estrategias<sup>6</sup>. En este sentido, los OR cuenta con un alto grado de tecnicismo y especialización, lo cual corresponde ser garantizado, a efecto de que sus decisiones estén exentas de interferencias políticas o cualquier otro tipo de influencia indebida.

4.31. Al respecto, se debe agregar que el Perú viene realizando esfuerzos para lograr su adhesión a la OCDE, por lo cual es importante tomar en consideración las evaluaciones y recomendaciones que ha efectuado dicho organismo. Así, en materia de independencia de los organismos reguladores, la OCDE –en los informes de los años 2012 y 2018<sup>7</sup> – considera entre los principios sobre las mejoras prácticas de

---

#### **<sup>4</sup> Artículo 31.- Organismos Públicos Especializados**

Los Organismos Públicos Especializados tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su Ley de creación. Están adscritos a un ministerio y son de dos tipos:

1. Organismos Reguladores.
2. Organismos Técnicos Especializados.

#### **<sup>5</sup> Artículo 32.- Organismos Reguladores**

Los Organismos Reguladores:

Se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional.

#### **<sup>6</sup> Artículo 33. Organismos**

##### **Artículo 30.- Organismos Públicos Ejecutores**

(...)

Los Órganos Públicos Ejecutores:

1.- Están sujetos a los lineamientos técnicos del Sector del que dependen; y la formulación de sus objetivos y estrategias es coordinada con estos. En el caso de los IPI se sujetan también a los lineamientos del Sector de Ciencia, Tecnología e Innovación.

(...)

<sup>7</sup> OCDE (2012), Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria, Ediciones OCDE, Paris,

<https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>.

OCDE (2018), Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad Regulatoria, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria, Ediciones OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264279001-es>.

política regulatoria al referido a "Evitar la influencia indebida y mantener la confianza".

- 4.32. En ese sentido, la OCDE señala que la independencia es necesaria para mantener la confianza del público en la objetividad e imparcialidad de las decisiones; y que el regulador debe ser legalmente independiente y estructuralmente distinto para, entre otros, lograr compromisos creíbles a largo plazo y asegurar la toma de decisiones regulatorias coherentes y previsibles.

### **De la propuesta de modificación de la LMOR**

- 4.33. Con el Proyecto de Ley se propone se delegue facultades para modificar la LMOR:
- a) *Establecimiento de mecanismos de coordinación: Entre todos los organismos reguladores involucrados en la regulación de los servicios públicos para facilitar la comunicación, la cooperación y la armonización de las políticas regulatorias entre los distintos entes.*
  - b) *Definición de objetivos comunes: Se requerirá mecanismos para el desarrollo de un conjunto de objetivos comunes en materia de gestión regulatoria, que reflejen los principios de eficiencia, transparencia, participación ciudadana y protección de los derechos de los usuarios.*
  - c) *Intercambio de información y buenas prácticas: Se establecerá medidas de intercambio regular de información y mejores prácticas entre los organismos reguladores, con el fin de promover la adopción de enfoques regulatorios innovadores y efectivos.*
  - d) *Evaluación periódica de la gestión regulatoria: Se requerirá que los organismos reguladores realicen evaluaciones periódicas de su desempeño en términos de eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión regulatoria, con el fin de identificar áreas de mejora y tomar medidas correctivas cuando sea necesario.*  
(Subrayado adherido)

- 4.34. Al respecto, una modificación de la **LMOR** a efecto de "*armonizar políticas regulatorias entre los distintos entes y establecer objetivos comunes en materia de gestión regulatoria*", representa un grave riesgo para la autonomía de los OR, quienes podrían tener que sujetarse a una política regulatoria definida por una instancia política y, no de acuerdo con criterios técnicos, lo cual a su vez pone en riesgo el equilibrio de intereses que debe existir entre el Estado, los prestadores y los usuarios.

- 4.35. Si bien, la **LMOR** establece reglas comunes referidas a la organización y funciones de los OR, ello no implica que deban actuar de manera coordinada para el ejercicio de sus funciones, puesto que los mercados respecto de los cuales ejercen aquellas son diferentes y se rigen por un marco legal especial, lo cual también determina desde el punto de vista técnico la imposibilidad de que sean fusionados como un solo organismo regulador.

- 4.36. Así, por ejemplo, en el caso de la Sunass bajo su ámbito de competencia se encuentran prestadores predominantemente públicos, mientras que en el caso del resto de reguladores se trata más bien de prestadores privados.

- 4.37. Lo antes señalado implica, entre otros aspectos, que la normativa tenga un alcance distinto y que los esquemas regulatorios que se apliquen sean también diferentes, por lo que no es posible establecer una política y objetivos comunes para los OR.
- 4.38. Dado lo anterior, no se advierte alguna problemática en el diseño institucional de los organismos reguladores que amerite medidas asociadas, en un extremo, a la fusión de estos, por el contrario, se halla que la institucionalidad de estos contribuye a evitar la captura regulatoria y a fomentar la confianza del público, el gobierno central y las entidades reguladas.

### **Sobre la falta de sustento de la propuesta**

- 4.39. Con respecto al sustento de la propuesta, la exposición de motivos considera únicamente dos argumentos vinculados directamente a esta: i) que es necesario mejorar la gestión regulatoria, lo cual se lograría sobre la base de una *"articulación y coordinación entre los OR"* y ii) *que es imperativo contar con un marco regulatorio eficiente y coordinado que garantice la calidad, accesibilidad y sostenibilidad de estos servicios para todos los usuarios. Sin embargo, "la experiencia ha demostrado que la fragmentación y la falta de coordinación entre los diversos organismos reguladores pueden obstaculizar este objetivo fundamental"*.
- 4.40. De lo expuesto se aprecia que no se ha definido o evidenciado en que consiste la mejora de la gestión regulatoria y cuál es la problemática que ameritaría modificar la LMOR desde esa perspectiva.
- 4.41. Respecto al argumento sobre que no se puede contar con un marco legal regulatorio eficiente y coordinado, debido a que la experiencia demuestra que existe una fragmentación y falta de coordinación entre los OR, en la exposición de motivos no se evidencia que exista tal situación, sino que se trata únicamente de una afirmación.
- 4.42. En consecuencia, la exposición de motivos no desarrolla mayores elementos respecto del problema público, ni contempla una justificación de la superioridad de la alternativa regulatoria<sup>8</sup> para solventar el presunto problema de falta de coordinación entre los organismos reguladores, lo cual determina la improcedencia de la modificación planteada de la LMOR.
- 4.43. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que, de acuerdo con la OCDE, la colaboración entre organismos reguladores es reconocida como una buena práctica que permite mejorar las capacidades para resolver problemas complejos<sup>9</sup>. Así, por ejemplo, el informe de la OCDE *Impulsando el desempeño del Regulador de los servicios de*

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el principio de mejora de la calidad regulatoria de subsidiariedad previsto en el Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, corresponde el uso de opciones regulatorias cuando no exista alguna otra solución no regulatoria superior en términos de costo efectividad para solucionar un problema público. Asimismo, señala que, en caso de duda sobre la necesidad de dictar una regulación, se optará por no dictarla.

<sup>9</sup> OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

*agua y saneamiento de Perú*<sup>10</sup> resalta que la Sunass actualmente ya cuenta con acuerdos de cooperación que le permiten intercambiar información, recursos técnicos, formación, entre otros, con dos de los organismos reguladores, esto es, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) y el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel).

- 4.44. Lo anterior evidencia que, sin necesidad de introducir medidas regulatorias tales como las previstas en el Proyecto de Ley, los organismos reguladores ya cuentan con mecanismos para la coordinación y cooperación implementados.

#### **Del alcance que se pretende dar a la modificación de la LMOR**

- 4.45. El 22 de mayo pasado, en la sesión de la Mesa Técnica de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, una representante de la Presidencia del Consejo de Ministros que exponía sobre los alcances del Proyecto de Ley dio a conocer que la propuesta de modificación de la LMOR tiene como propósito fusionar a los cuatro OR, no obstante las facultades solicitadas señalan de manera expresa que lo que se buscaría es fortalecer, simplificar y mejorar la calidad regulatoria.
- 4.46. En principio, se aprecia una grave contradicción entre el Proyecto de Ley presentado formalmente por el Poder Ejecutivo y la explicación sobre los alcances de este. Como se sabe una delegación de facultades implica trasladar la atribución de legislar al Poder Ejecutivo, por lo que para su adecuado ejercicio las materias que involucran tal delegación deben ser claras y precisas; sin embargo, ni el Proyecto de Ley ni la exposición de motivos hacen referencia a la fusión de los OR, sino que como hemos visto anteriormente simplemente se refiere a que existe una falta de coordinación entre los OR, cuestiones que son diferentes. En este sentido, el Proyecto de Ley no faculta adoptar medidas como la fusión de los OR.
- 4.47. Sin perjuicio de lo antes señalado, la medida que se pretende adoptar no permite cumplir el objetivo de fortalecer, simplificar o mejorar la eficiencia en la regulación de los servicios públicos, atenta contra la autonomía de los OR y es técnicamente inviable.
- 4.48. En efecto, una fusión de OR incrementa el riesgo de captura del regulador por el poder político, lo cual como se ha señalado no permite mantener el equilibrio de intereses entre el Estado, el usuario y los prestadores.
- 4.49. Por otra parte, se debe tener en cuenta el alto nivel de especialidad que tienen los OR, sobre esto mismo Baldwin, Cave y Lodge (2012) señala que ciertas funciones regulatorias pueden requerir el ejercicio de un juicio experto. Esto debido a que el regulador se enfrenta a un entorno complejo para la toma de decisiones, caracterizado por la presencia de información incompleta y cambiante.
- 4.50. En esas circunstancias, el regulador debe poder soportarse en su expertise y así arribar a la adopción de la mejor decisión y alcanzar los mejores resultados de manera eficiente.

---

<sup>10</sup> OECD (2022), *Impulsando el desempeño del Regulador de los servicios de agua y saneamiento de Perú*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/228ea50e-es>

- 4.51. En esa misma línea, la OCDE reconoce que la expertise del regulador es necesaria para un proceso de toma de decisiones de manera informada y robusta, de modo tal que las mismas contribuyan al interés público y no a un interés particular.
- 4.52. Dado lo expuesto anteriormente, una medida para propiciar un alto nivel de expertise por parte de un organismo regulador, es el establecimiento de reguladores por cada industria regulada, tal como sucede en el caso peruano con los sectores de agua y saneamiento, telecomunicaciones, energía e infraestructura de transporte de uso público.
- 4.53. Al respecto, cabe precisar que dicha institucionalidad ha sido reconocida por la OCDE, la cual señala que los organismos reguladores peruanos gozan de una gran independencia para ejercer el presupuesto y la toma de decisiones, al mismo tiempo de ostentar una buena reputación como entes profesionales y eficaces entre las instituciones públicas, las cámaras empresariales y el sector académico.
- 4.54. Dado lo expuesto anteriormente, consideramos que no corresponde delegar facultades para modificar la **LMOR** en los extremos planteados.

## **V. CONCLUSIONES**

- 5.1. Respecto a la actualización y sistematización de la normativa para la promoción de la inversión privada mediante el mecanismo de Obras por Impuestos (OxI), resulta necesario que, para el caso de los servicios de agua potable y saneamiento, se observe el marco legal que regule el servicio público asociado a dichas obras.
- 5.2. Sobre las medidas de simplificación y mejora de los procesos de promoción de la inversión que impulsen y dinamicen el desarrollo de proyectos bajo las modalidades de Asociaciones Público-Privadas (APP) y Proyectos en Activos (PA), se debe precisar con claridad: i) cuál es la problemática que se requiere enfrentar con la modificación de competencias; ii) qué entidades estarían involucradas en dicha modificación y cuál es el alcance de esta.
- 5.3. No se requiere establecer por ley la creación de un canal de atención único para que la Presidencia del Consejo de Ministros pueda ejercer adecuadamente sus funciones, dado que dicho objetivo se puede lograr sobre la base las facultades que ostentan actualmente.
- 5.4. Respecto a la modificación del Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, se debe señalar la problemática identificada que permita evaluar si los objetivos propuestos efectivamente permitirán mejorar y armonizar el marco normativo de calidad regulatoria, teniendo en cuenta los avances alcanzados, de manera particular la experiencia de los organismos reguladores en la materia.
- 5.5. Los organismos reguladores son organismos públicos especializados y se rigen por la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada y, de acuerdo, con su naturaleza se caracterizan por su autonomía, que es un elemento diferenciador respecto de los organismos ejecutores los que están sujetos a los lineamientos

técnicos del sector del que dependen y requieren coordinar con este sus objetivos y estrategias.

- 5.6. La Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada establece reglas comunes referidas a la organización y funciones de los organismos reguladores, ello no implica que deban actuar de manera coordinada para el ejercicio de sus funciones, puesto que los mercados respecto de los cuales ejercen aquellas son diferentes y se rigen por un marco legal especial, lo cual también determina desde el punto de vista técnico la imposibilidad de que sean fusionados como un solo organismo regulador.
- 5.7. La exposición de motivos del Proyecto de Ley 7752/2023-PE no desarrolla mayores elementos respecto del problema público, ni contempla una justificación de la superioridad de la alternativa regulatoria planteada para solventar el presunto problema público de falta de coordinación entre los organismos reguladores, lo cual determina la improcedencia de la modificación planteada de la LMOR.
- 5.8. La medida que se pretende adoptar de fusionar a los cuatro organismos reguladores, con el fin de fortalecer, simplificar o mejorar la eficiencia en la regulación de los servicios públicos, es contraria a dicho objetivo, se excede las facultades solicitadas, va en contra de la autonomía de los organismos reguladores y es técnicamente inviable debido al nivel de expertise con el que debe contar.
- 5.9. La fusión de organismos reguladores incrementa el riesgo de captura del regulador por el poder político, lo cual no permite mantener el equilibrio de intereses entre el Estado, el usuario y los prestadores.

## **VI. RECOMENDACIÓN**

Se recomienda remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República y a la Subsecretaría de Coordinación con Entidades Públicas y Privadas de la Presidencia del Consejo de Ministros para los fines correspondientes.

Atentamente,

*Firmado digitalmente*  
**EDWIN FRANCISCO PACA PALAO**  
Jefe de Oficina  
Oficina de Asesoría Jurídica

*Firmado digitalmente*  
**NADIA EVELYN VILLEGAS GÁLVEZ**  
Directora  
Dirección de Políticas y Normas

*Firmado digitalmente*  
**SANDRO ALEJANDRO HUAMANÍ**  
Director  
Dirección de Regulación Tarifaria