CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
25 JUN 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:43am

PROYECTO DE LEY QUE SUSPENDE LA FACULTAD DE IMPOSICIÓN DE MULTAS ECONÓMICAS A EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO QUE SE ENCUENTREN BAJO RÉGIMEN DE APOYO TRANSITORIO

PROYECTO DE LEY

La Congresista de la República que suscribe **MARÍA GRIMANEZA ACUÑA PERALTA** del Grupo Parlamentario de Alianza para el Progreso, en uso de su derecho de iniciativa legislativa establecido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 22, literal (c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE SUSPENDE LA FACULTAD DE IMPOSICIÓN DE MULTAS ECONÓMICAS A EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO QUE SE ENCUENTREN BAJO RÉGIMEN DE APOYO TRANSITORIO- RAT.

Artículo 1. Del objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto permitir que las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento pública, que se encuentren bajo el Régimen de Apoyo Transitorio puedan superar sus dificultades económicas en tal sentido se suspende la posibilidad de imponerles sanciones o multas económicas,

Artículo 2. De la incorporación de un numeral en el artículo 80 del Decreto Legislativo 1280.

Se incorpora un numeral al artículo 80.A.4, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

> "Artículo 80-A.- El OTASS como administrador concursal
> (...)
> 80-A.4. Para el caso de las empresas prestadoras de agua potable y saneamiento públicas y de accionariado municipal en régimen concursal, se suspende la facultad de la Sunass de imponer de sanciones a través de multas, siendo estas únicamente aplicables como Amonestación Escrita, Remoción o inicio de responsabilidades administrativas según corresponda. Asimismo, la función fiscalizadora durante los primeros tres (03) años del régimen concursal, tendrá únicamente carácter orientativo con el fin de contribuir al fortalecimiento de las mismas".

Artículo 3. De la modificación artículo 98 del Decreto Legislativo N° 1280.

Se modifica los artículos 98 inciso 98.7el mismo que queda redactado con el siguiente texto:

"Artículo 98.- Efectos del inicio del Régimen de Apoyo Transitorio

A partir del inicio del Régimen de Apoyo Transitorio se producen los efectos siguientes:

(...)

98.7 El ingreso de las empresas prestadoras al Régimen de Apoyo Transitorio **suspende la facultad de la Sunass de imponer sanciones a través de multas, siendo estas únicamente aplicables como Amonestación Escrita o con Orden de Remoción según corresponda. Asimismo, la función fiscalizadora durante los primeros tres (03) años del régimen, tendrá únicamente carácter orientativo con el fin de contribuir al fortalecimiento y reflotamiento de las empresas prestadoras, no interfiriendo en las demás funciones que la Sunass ejerce sobre estas".**

Lima, junio de 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/06/2024 14:37:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/06/2024 11:36:01-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/06/2024 14:38:03-0500

MARÍA GRIMANEZA, ACUÑA PERALTA
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/06/2024 12:38:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/06/2024 11:17:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/06/2024 11:17:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/06/2024 12:50:41-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **JUNIO** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 8268/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. LOS FUNDAMENTOS

ANTECEDENTES

1. De las 19 empresas prestadoras que ingresaron al Régimen de Apoyo Transitorio (RAT) entre los años 2015 al 2020, el 78% de ellas ingresó por la causal de insolvencia económica y financiera. En ese sentido, uno de los temas claves para lograr el reflotamiento de las empresas prestadoras es que se mejoren los ingresos de las mismas con el fin de revertir esta causal.

Figura No 1
Grupo de Empresas Prestadoras
Según número de conexiones de agua potable administradas

Fuente: Dirección de Fiscalización de la Sunass

2. El Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (Otass), tiene la misión de reflotar a las empresas prestadoras en el RAT, así como de brindar asistencia técnica y financiera, al igual que promover la integración territorial y de prestadores.
3. De acuerdo a la Ley de Acceso Universal, las empresas prestadoras que ingresan al RAT y las que se encuentran en el régimen concursal, deben cumplir todas las obligaciones relativas a la prestación de los servicios de agua y saneamiento, así como que el regulador debe ejercer todas sus competencias de regulación económica, fiscalización, sanción, normativa y resolución de reclamos en segunda instancia administrativa.

Figura No 2
Distribución de la población ámbito y la población servida de agua potable 2021 por grupo de empresa prestadora

Grupo de Empresas Prestadoras	Población en el ámbito de la Empresa Prestadora		Población servida de agua potable	
	%	Cantidad	%	Cantidad
Sedapal	48.17%	10,267,892	49.82%	9,592,375
EP Grande 1	22.71%	4,839,812	22.12%	4,258,204
EP Grande 2	19.04%	4,058,167	18.77%	3,612,770
EP Mediana	7.81%	1,665,254	7.14%	1,374,902
EP Pequeña	2.27%	484,364	2.15%	414,307
Total	**100.00%**	**21,315,489**	**100.00%**	**19,252,558**

Fuente: Dirección de Fiscalización SUNASS

Figura No 3
Distribución de la población ámbito y la población servida de alcantarillado 2021 por grupo de empresa prestadora

Grupo de Empresas Prestadoras	Población en el ámbito de la Empresa Prestadora		Población servida de alcantarillado	
	%	Cantidad	%	Cantidad
Sedapal	48.17%	10,267,892	51.95%	9,337,730
EP Grande 1	22.71%	4,839,812	21.59%	3,880,646
EP Grande 2	19.04%	4,058,167	17.61%	3,164,646
EP Mediana	7.81%	1,665,254	6.68%	1,200,205
EP Pequeña	2.27%	484,364	2.18%	391,281
Total	**100.00%**	**21,315,489**	**100.00%**	**17,974,508**

Fuente: Dirección de Fiscalización SUNASS

4. En ese sentido, una empresa que ha sido priorizada para su ingreso al RAT o que se encuentra en el régimen concursal, se encuentra obligada también a mantener el control de calidad sobre los servicios que presta, así como cumplir con todas las obligaciones legales y técnicas emitidas por el regulador y por otras entidades según corresponda.
5. Por otro lado, el regulador, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), tiene 24 oficinas desconcentradas de servicios (ODS) que tienen de acuerdo a su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) vigente, funciones de fiscalización e instrucción en su ámbito de jurisdicción, de acuerdo a las disposiciones emitidas por la Gerencia General. En ese sentido, las ODS en cuanto a las empresas prestadoras, ejercen la fiscalización del cumplimiento de metas de gestión, aspectos operacionales, aspectos comerciales, conformación de fondos de inversión y reservas, así como la atención de denuncias.
6. De ello se desprende que, según el número de empresas prestadoras por región, una ODS puede fiscalizar hasta a 5 empresas prestadoras como en la región Junín o solo a una empresa prestadora como en la región Piura, Lambayeque, Tumbes, Loreto, Arequipa, La Libertad, entre otros.
7. En lo que respecta al ejercicio de la función fiscalizadora y sancionadora en las empresas prestadoras, esta se lleva a cabo de acuerdo a lo establecido en el Reglamento General de Fiscalización y Sanción cuyo Texto Único Ordenado con Resolución de Consejo Directivo N° 064-2023-SUNASS-CD[1], en el cual se encuentran los criterios para la aplicación de sanciones entre los que se puede señalar:
    a. Las empresas prestadoras se clasifican por tipos según el número de conexiones administradas (Tipo 1, 2, 3, y 4).
    b. Se establece que las multas tienen un tope que no excede el 20% del ingreso tarifario mensual promedio de los últimos 6 meses.
    c. Para el caso de las multas fijas, éstas varían según el tipo de empresa prestadora, tal es el caso se la infracción "No proporcionar información o proporcionar información insuficiente", que varían de 5 a 25 UIT, cada vez que se demuestra que la empresa prestadora ha incurrido en la infracción, sin considerar qué porcentaje de la información falta o es considerada insuficiente, lo cual brinda discrecionalidad a quien realiza el cálculo de la multa.
    d. Se establece como facultad del órgano resolutivo, en este caso la Dirección de Sanciones o la Gerencia General (en la segunda instancia administrativa) según el análisis a efectuar ***pueden imponer amonestación escrita*** en alguno de los siguientes casos:

        i. Cuando el administrado haya efectuado las medidas necesarias para mitigar las consecuencias de su incumplimiento hasta antes de la emisión de la resolución de sanción.

[1] Publicado en la separa de normas legales del diario oficial El Peruano el 6.11.2023.

ii. ***Cuando considere que la imposición de una multa podría agravar las circunstancias del administrado en perjuicio de los usuarios.***

La nueva sanción a imponerse será de una multa si se advierte que el infractor, en el lapso de un año de cometida la nueva infracción, ha sido sancionado con amonestación escrita, mediante resolución que haya quedado firme o que haya agotado la vía administrativa.

8. Sin perjuicio de lo anterior, es obligación de las empresas prestadoras cumplir con las medidas correctivas que le pueda imponer el organismo regulador a fin de contribuir a la mejora de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, considerando las condiciones de gestión en las que se encuentra y cuando se trata de empresas en el RAT y de la empresa en régimen concursal, con la asistencia técnica del Otass.

SITUACIÓN IDENTIFICADA

9. Con relación a la empresa en régimen concursal, del Registro de Sanciones de la Sunass[2], se advierte que en el primer trimestre del año 2024 ha sido sancionada 4 veces por "No remitir información o remitir información insuficiente" con multas de 15 UIT cada una, lo que haciendo una conversión dado que la UIT se encuentra en S/ 5150, hace un valor de S/ 77,250, situación que no hace más que incrementar las deudas de la empresa prestadora cuando ya tiene un desequilibrio presupuestal de S/ 17,817,999.84 en el primer trimestre 2024 según el INFORME N° 0048 - 2024 - EPS GRAU S.A. - 220 – AT.
10. Cabe precisar que las sanciones impuestas por "No remitir información o remitir información insuficiente" se refieren a requerimientos formulados por oficios por parte de la ODS Piura para la atención de denuncias por deficiencias en la prestación de los servicios.
11. Por otro lado, de la revisión de las multas impuestas entre el 2022 y el primer trimestre 2024, se tiene que 15 multas representan el 65% (2716 UIT) del valor total de las multas impuestas que corresponde a 4154 UIT. Debe mencionarse que 7 de las 15 multas de mayor valor corresponden a la empresa en régimen concursal y 1 a una empresa en el RAT.

EL PROBLEMA: LA FACULTAD SANCIONADORA

12. Si bien la finalidad de imponer una multa en el ejercicio de las facultades de la Administración, en este caso del regulador, es disuasiva y debe ser de un monto tal que desincentive la comisión futura de las infracciones por parte de los administrados, lo señalado demuestra que es necesario analizar a mayor profundidad si el ejercicio de la función sancionadora está logrando el efecto deseado o solo se está contribuyendo a incrementar las deudas ya elevadas de la empresa en régimen concursal y de las demás empresas prestadoras en el RAT. Debe recordarse que, según las evaluaciones de la continuidad en el RAT, algunas de ellas como la EPS Ilo S.A. no subsanaron la causal de insolvencia económica y financiera por las deudas que aún mantienen con el FONAVI.

[2] https://www.gob.pe/institucion/sunass/colecciones/14906-registro-de-sanciones-de-la-sunass

13. Es importante mencionar que existe un principio de razonabilidad en la aplicación de sanciones pecuniarias (multas) por lo que se debe considerar que adecuación, su necesidad y proporcionalidad (Morón, 2023)[3], entre lo que se incluye que la aplicación de las sanciones debe ser escalonada, paulatina, progresiva, sucesiva y gradual. Asimismo, es derecho de los administrados que las actuaciones de la administración se realicen de la forma menos gravosa posible.

LAS CONCLUSIONES

14. En ese sentido, proponemos evaluar la razonabilidad del ejercicio de las funciones fiscalizadora y sancionadora por parte del regulador, sin considerar otros alcances como el de la fiscalización orientativa, la imposición de amonestaciones escritas cuando se pone en riesgo al administrado en perjuicio de los usuarios, así como los objetivos de cierre de brechas de acceso a los servicios de agua y saneamiento, así como a que estos servicios sean brindados en las mejores condiciones de calidad, por prestadores fortalecidos y no debilitados por los costos de transacción para la atención de los requerimientos de información permanentes que efectivamente son un derecho de la Administración, pero que se debe tener en consideración también la capacidad de respuesta y atención de los mismos, dadas las condiciones de debilidad de empresas prestadoras en el RAT y de una empresa en el régimen concursal, así como la razonabilidad de imponer multas que afectan la sostenibilidad económica y financiera de los prestadores.
15. Del mismo modo, existen multas de 0.0005 UIT como la impuesta con Resolución N° 124-2023-SUNASS- DS por el incumplimiento de una medida correctiva impuesta por el regulador, lo que también contribuye a la necesidad de evaluar si es que este tipo de sanciones son necesarias, dado que para imponerlas se tuvo que desarrollar todo el procedimiento administrativo sancionador por parte del regulador y la atención del mismo por el administrado.
16. Es importante mencionar que existen antecedentes como la Ley 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, por la cual "En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental."

II. EL EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La norma propuesta plantea los siguientes cambios en el DL 1280.

[3] Morón, E. (2023). *Las Multas Administrativas.* Lima: Grupo Praxis

DL 1280	Propuesta
Artículo 98. Efectos del inicio del Régimen de Apoyo Transitorio (...) 98.7 El ingreso de las empresas prestadoras al Régimen de Apoyo Transitorio no interfiere con las funciones que la Sunass ejerce sobre éstas	Artículo 98. Efectos del inicio del Régimen de Apoyo Transitorio (...) 98.7 El ingreso de las empresas prestadoras al Régimen de Apoyo Transitorio **suspende la facultad de la Sunass de imponer de sanciones a través de multas, siendo estas únicamente aplicables como Amonestación Escrita o con Orden de Remoción según corresponda. Asimismo, la función fiscalizadora durante los primeros tres (03) años del régimen, tendrá únicamente carácter orientativo con el fin de contribuir al fortalecimiento y reflotamiento de las empresas prestadoras, no interfiriendo en las demás funciones que la Sunass ejerce sobre estas".**
Artículo 80-A.- El OTASS como administrador concursal (...)	Artículo 80-A.- El OTASS como administrador concursal (...) 80-A.4. Para el caso de las empresas prestadoras de agua potable y saneamiento públicas y de accionariado municipal en régimen concursal, se suspende la facultad de la Sunass de imponer de sanciones a través de multas, siendo estas únicamente aplicables como Amonestación Escrita, Remoción o inicio de responsabilidades administrativas según corresponda. Asimismo, la función fiscalizadora durante los primeros tres (03) años del régimen concursal, tendrá únicamente carácter orientativo con el fin de contribuir al fortalecimiento de las mismas".

III. EL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley, no genera impacto monetario alguno para el Estado Peruano, puesto que se trata de una gestión administrativa y respecto de imposición de multas a empresas que están administradas por el mismo Estado, y que vienen funcionando gracias a las inyecciones que desde el erario nacional se les hace, por lo que resulta impropio que otra entidad del Estado imponga multas.

En principio no existe ningún sector que se vea perjudicado por la presente propuesta normativa, solo el organismo regulador podría considerar inicialmente que se está afectando el ejercicio de sus funciones establecidas por la Ley N° 27332. Sin embargo, no se está dejando sin efecto el ejercicio de las funciones del organismo regulador solo se está tomando en consideración la grave situación de insolvencia económica y financiera de las empresas prestadoras en el RAT o en el régimen concursal, con el fin de que ésta no sea agravada por la imposición de sanciones pecuniarias.

No hay que olvidar que la propuesta no considera multas entre estado y privados; sino entre estado a estado, así que el efecto numérico de cobrar la multa o no cobrarla, para efectos de la caja fiscal es 0.

El efecto negativo no es monetario, sino estructural porque cada sol de caja que disminuyo a una EPS, está directamente relacionado con el servicio de agua potable y alcantarillado; en contraposición ese sol aumentaría la caja de una entidad, que al no tenerlo presupuestado, no podría incorporarlo.

En contrario, los sectores beneficiados con la norma, son los 19´252, 558 de usuarios de las empresas prestadoras que a la fecha se encuentran sometidas bajo el Régimen de Administración Transitoria o en el régimen concursal y que a la fecha son 19 (18 en RAT y 1 en régimen de administración concursal), puesto que estas empresas prestadoras no tendrán que destinar sus escasos recursos al pago de multas que van al Tesoro Público, en lugar de utilizar dichos recursos para la mejora de la calidad de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

IV. LA VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.

Este proyecto está alineado, como debe de ser con la agenda legislativa nacional y las políticas nacionales e internacionales a nivel de macro y micro estructura.

a. Agenda Legislativa – Resolución Legislativa 002-2023-2024 - CR

El presente proyecto es concordante con el objetivo:

I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

Con la Política: FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y ESTADO DE DERECHO

Con el tema: 1. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO

b. **Agenda 2030 – Naciones Unidad para el Desarrollo Sostenible.**

Resueltos a poner fin al hambre y a la pobreza al 2030, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tenga la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

La Agenda plantó 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

<u>Objetivos de Desarrollo Sostenible</u>

1. (...)
2. .
3. .
4.
5. Agua Limpia y Saneamiento
6. (...)
7. Alianza para Lograr Objetivos

El Perú es parte de esta agenda y este proyecto de ley también, con la propuesta; busca la consolidación de una mejor sociedad.

Para lograr esto es necesario demostrar que en el estado peruano se respeta a sí mismo y respeta a sus ciudadanos, y cumple sus compromisos. Que los actos de nuestros gobernantes sean el núcleo de la generación de una sociedad basada en la capacidad, el respeto y los valores

c. **Acuerdo Nacional**

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país. Estas, proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y afirmar su

gobernabilidad democrática.

La propuesta es concordante con las siguientes políticas:

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal (...) (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; (...)

.

Lima, junio de 2024