



PERÚ

Presidencia del
Consejo de
Ministros

Superintendencia
Nacional de Servicios
de Saneamiento

Presidencia
Ejecutiva

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Magdalena del Mar, 2 de agosto de 2022

OFICIO N.º 118 -2022-SUNASS-PE

Señor
Jhaec Darwin ESPINOZA VARGAS
Presidente
Comisión de Vivienda y Construcción
Congreso de la República
Lima.-

REFERENCIA : Oficio N.º 1069-2021/2022/JDEV-CVC-CR

Me dirijo a usted con relación al oficio de la referencia, a través del cual, solicita a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) que emita opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley N.º 2496/2021-CR "Ley que modifica el artículo 18 del Decreto Legislativo 1280, incorporándose supuestos de excepción que se justifiquen en el manifiesto interés público".

Al respecto, adjunto el Informe N.º 050-2022-SUNASS-DPN, elaborado por la Dirección de Políticas y Normas, así como la Oficina de Asesoría Jurídica que contiene la opinión técnico-legal del citado Proyecto de Ley.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración.

Atentamente,

<Firmado digitalmente>

Mauro Orlando GUTIÉRREZ MARTÍNEZ
Presidente Ejecutivo



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ MARTINEZ Mauro
Orlando FAU 20158219655 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/08/2022 18:21:44-0500

Av. Bernardo Monteagudo N° 210 – 216 – Magdalena del Mar – Lima 17 – Perú
Teléfonos: 614-3200 Fax: 614-3140
Casilla Postal N° 0019- Lima 17
sunass@sunass.gob.pe

Firmado digitalmente por:
ZAVALA MUÑOZ Jose Manuel
FAU 20158219655 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 02/08/2022 15:27:48-0500

Firmado digitalmente por:
ZAMORA ROSALES Job David
FAU 20158219655 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 02/08/2022 13:24:39-0500

INFORME N.º 050-2022-SUNASS-DPN

PARA: **José Manuel ZAVALA MUÑOZ**
Gerente General

DE: **Job ZAMORA ROSALES**
Director (e) de la Dirección de Políticas y Normas

Lily YAMAMOTO SUDA
Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO: Informe de opinión técnica sobre Proyecto de Ley N.º 2496/2021-CR
“Ley que modifica el artículo 18 del Decreto Legislativo 1280,
incorporándose supuestos de excepción que se justifiquen en el
manifiesto interés público”

REFERENCIA: Oficio N.º 1069-2021/2022/JDEV-CVC-CR

FECHA: Magdalena del Mar, 1 de agosto de 2022

I. ANTECEDENTE

Mediante Oficio N.º 1069-2021/2022/JDEV-CVC-CR¹, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita opinión técnica a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) respecto del Proyecto de Ley N.º 2496/2021-CR “Ley que modifica el artículo 18 del Decreto Legislativo 1280, incorporándose supuestos de excepción que se justifiquen en el manifiesto interés público” (en adelante, Proyecto de Ley).

II. OBJETO DEL INFORME

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 y según las funciones asignadas a cada una de las áreas firmantes.

III. BASE LEGAL

- Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, LMOR).
- Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, Ley Marco).
- Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA, Texto Único Ordenado del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la

¹ Recibido el 11 de julio de 2022, a través de la mesa de partes virtual.

Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, TUO del Reglamento de la Ley Marco).

- Decreto Supremo N.º 042-2005-PCM, Reglamento de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, Reglamento de la Ley Marco).
- Decreto Supremo N.º 017-2001-PCM, Reglamento General de la Sunass.

IV. **ANÁLISIS**

4.1. **De las competencias de la Sunass**

4.1.1 De acuerdo con el artículo 16 del Reglamento General de la Sunass, el ámbito de competencia de la Sunass involucra las actividades de prestación de los servicios de saneamiento.

4.1.2 En concordancia con lo anterior, la Ley Marco establece que la Sunass es el organismo regulador de los servicios de saneamiento de alcance nacional, que contribuye a la calidad de la prestación de estos en los ámbitos urbano y rural, cautelando de forma imparcial y objetiva los intereses de los usuarios, prestadores de servicios y el Estado.

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 garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente, para lo cual ejerce las funciones establecidas en la Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales².

4.1.3 Dentro del ámbito de estas competencias, la Sunass, además de las funciones establecidas en la LMOR, cuenta con las siguientes, previstas en el artículo 79 de la Ley Marco, conforme se cita a continuación:

Artículo 79.- 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 saneamiento, determinar las áreas de prestación de los servicios de 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 En lo referido a los servicios de saneamiento, la Ley Marco y TUO del Reglamento de la Ley Marco.

2. Ejercer las funciones de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones legales o técnicas de las empresas prestadoras contenidas en la legislación aplicable al sector saneamiento sobre las materias de:

- a. Composición y recomposición del Directorio.
- b. Designación, remoción y vacancia de los miembros del Directorio.
- c. Designación y remoción de los Gerentes.
- d. Rendición de cuentas, desempeño y buen gobierno corporativo.
- e. Administración y Gestión empresarial.

3. Para el ejercicio de las funciones de supervisión y fiscalización, cuenta con las atribuciones siguientes:

- a. Ingresar, a través de sus representantes designados para tales efectos, a las sedes y/o establecimientos de las empresas prestadoras o prestadores objeto de supervisión y solicita la presencia del personal directivo o del representante de la misma.
- b. Examinar en el establecimiento y lugar fiscalizado, la documentación con relevancia en la verificación del cumplimiento de la normativa bajo supervisión, así como obtiene copias de la misma o exige la remisión de ésta a la sede de la Sunass.
- c. Requerir, recabar y obtener información y/o documentación con relevancia para la función supervisora y fiscalizadora, guardando la confidencialidad cuando así lo solicite los prestadores, conforme a las normas complementarias emitidas por la Sunass.
- d. Dictar medidas correctivas en el marco de su función fiscalizadora, sin perjuicio de las que determine en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.
- e. Las demás que se establezcan en la normativa aprobada por la Sunass.

La Sunass podrá encargar a Terceros Supervisores la realización de actividades específicas que coadyuven al cumplimiento de la función supervisora que le corresponde ejercer en el marco de la Ley N° 27332, Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias, y de la presente Ley. Los Terceros Supervisores son personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, debidamente calificadas y clasificadas por la Sunass.

4. Ejercer la potestad sancionadora sobre el incumplimiento de las obligaciones legales o técnicas de las empresas prestadoras contenidas en la legislación aplicable al sector saneamiento respecto de las materias contenidas en el numeral 2 precedente, conforme a la normativa que apruebe la Sunass. Comprende la facultad de tipificar las infracciones por el incumplimiento antes señalado y de establecer el procedimiento administrativo sancionador.

Las sanciones por la comisión de las infracciones que tipifique e imponga la Sunass son de tres tipos: amonestación escrita, multa y orden de remoción, aplicables a la empresa prestadora y a los Gerentes y miembros del Directorio. La empresa prestadora a la que se multe está obligado a repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción.

La Sunass ejerce esta facultad de conformidad con las normas de la materia.

5. Dictar medidas cautelares y correctivas en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

6. 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 saneamiento, debiendo actualizarlo permanentemente conforme a lo establecido en el Reglamento.

7. 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 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.

8. Evalúa a las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal a fin de determinar si incurrir en causal(es) para el ingreso al Régimen de Apoyo Transitorio.

(...)

10. Ejecutar intervenciones, en el marco de sus funciones y competencias, orientadas al fortalecimiento de los prestadores de servicios de saneamiento, acorde con los Lineamientos Estratégicos del SFC.

4.1.4 En este sentido, las opiniones al Proyecto de Ley en el presente informe se enmarcarán en las competencias de la Sunass; es decir, a las referidas a la regulación de la prestación de los servicios de saneamiento.

4.2. Análisis y opinión

MODIFICAR EL ARTICULO 18 DE LA LEY MARCO, INCORPORANDO SUPUESTO DE EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE DESINTEGRACIÓN O ESCISIÓN DE PRESTADORES DE SERVICIOS

Texto vigente del artículo 18 del Decreto Legislativo 1280	Proyecto Ley
<p>Artículo 18.- Prohibición y efectos de la desintegración o escisión</p> <p>18.1. Está prohibida la desintegración o escisión de los prestadores de los servicios de saneamiento. Todo acuerdo o acto orientado a la desintegración o escisión es nulo de pleno derecho.</p> <p>18.2. El Reglamento establece los efectos para aquellos casos en los que se tome la decisión o se ejecute la desintegración o escisión de los prestadores de servicios de saneamiento.</p> <p>18.3. Los efectos se aplican para: i) la(s) municipalidad(es) accionista(s) que decidan separarse del ámbito de prestación de la empresa prestadora; y, ii) la(s) municipalidad(es) accionista(s) que decidan separar a otra(s) municipalidad(es) accionista(s) del ámbito de prestación de la empresa prestadora.</p>	<p>Artículo 18.- Prohibición y efectos de la desintegración o escisión</p> <p>18.1. Está restringida la desintegración o escisión de los prestadores de los servicios de saneamiento.</p> <p>18.2. <u>Sin perjuicio del inciso anterior, se podrá gestionar la desintegración o escisión de los prestadores de servicios de saneamiento en el caso que ocurran los siguientes supuestos:</u></p> <p>a) <u>Cuando, apreciado los elementos de juicio sobrevinientes, se sustente el manifiesto interés público.</u></p> <p>b) <u>A pedido de parte o de oficio, el alcalde distrital sustente el requerimiento y obtenga opinión técnica favorable del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS, en su condición de Ente Rector del Sector Saneamiento.</u></p>

<p>18.4. Sin perjuicio de lo establecido, el(los) alcalde(s) miembro(s) del máximo órgano de gobierno de la empresa que suscriba(n) dicha decisión son responsables personal y solidariamente, en el orden administrativo, civil y penal a que hubiere lugar.</p>	<p>18.3. El Reglamento establece los efectos para aquellos casos en los que se tome la decisión o se ejecute la desintegración o escisión de los prestadores de servicios de saneamiento.</p>
--	--

- 4.2.1 El Proyecto de Ley pretende modificar la Ley Marco, incorporando una excepción a la prohibición de desintegración o escisión de los prestadores de los servicios de saneamiento (artículo 18 de la Ley Marco), que se aplicaría bajo determinados supuestos.
- 4.2.2 El artículo III del Título Preliminar de la Ley Marco consolida el principio de acceso universal a los servicios de saneamiento en condiciones de eficiencia, sostenibilidad y calidad como un derecho inherente de la persona, siendo obligación del Estado asegurar su provisión, cumpliendo dichas condiciones, por medio de los prestadores de servicios. Adicionalmente, el referido artículo establece que el principio de eficiencia en la prestación de los servicios de saneamiento prioriza el aprovechamiento de las economías de escala, la modernización de la gestión y la aplicación de tecnologías adecuadas a las condiciones culturales, socio económicas y ambientales.
- 4.2.3 Asimismo, el artículo 3 de la Ley Marco declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la gestión y prestación de los servicios de saneamiento con el propósito de promover el acceso universal de la población a los servicios de saneamiento sostenibles y de calidad, proteger su salud y el ambiente.
- 4.2.4 Teniendo en cuenta lo anterior, el inciso 3 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley Marco establece como uno de los objetivos de la política pública del sector saneamiento, la integración de los prestadores de servicios de saneamiento. Dicha política se enfoca en el logro de la eficiencia empresarial y el aprovechamiento de las economías de escala³, respecto de prestadores de servicios y de operaciones y procesos de estos prestadores.
- 4.2.5 Por su parte, el artículo 5 de la Ley Marco señala que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante, el MVCS) es el ente rector en materia de saneamiento y como tal le corresponde planificar, diseñar, normar y ejecutar políticas públicas nacionales y sectoriales en dicho sector.

³ Política Nacional de Saneamiento, aprobada por Decreto Supremo N.º 007-2017-VIVIENDA

(...)

6.4. Lineamientos estratégicos

(...)

C. Eje de Política 3: Fortalecimiento de los prestadores

Objetivo Específico: Desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores.

Lineamientos de Política

1. Incentivar la integración de prestadores y procesos a fin de aprovechar el logro de la eficiencia empresarial y las economías de escala, respectivamente.

(...)

E. Eje de Política 5: Articulación de los actores

Objetivo Específico: Consolidar el rol rector del MVCS y fortalecer la articulación con los actores involucrados en el sector saneamiento

Lineamientos de Política

(...)

3. Alinear los objetivos institucionales de los actores sectoriales para proveer un sistema efectivo de incentivos, que acelere la integración de los prestadores y de las administraciones municipales que garantice el desempeño sostenible y eficiente.

- 4.2.6 En ese orden de ideas, queda claro que la propuesta normativa incumbe a la planificación, diseño, normativa y ejecución de una política pública del sector saneamiento como es la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento, la cual es competencia exclusiva del MVCS, por lo que resulta indispensable que este ministerio emita opinión.
- 4.2.7 Sin perjuicio de lo antes señalado, debemos mencionar que la política pública de integración tiene un impacto directo en la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento.
- 4.2.8 En efecto, conforme con lo señalado anteriormente, el objetivo de la integración de los prestadores es mejorar la calidad del servicio para los usuarios, a partir de la mejora de la eficiencia empresarial asociada a las mejores condiciones que tendría un prestador al operar en una escala de producción mayor en comparación con otros cercanos de menor escala de producción⁴.
- 4.2.9 Este beneficio se genera a partir del mejor aprovechamiento de las economías de escala y economías de alcance presentes en el sector saneamiento, que se caracteriza por tener costos promedio de producción menores en tanto mayor sea la escala de producción y por la generación de ahorros en costos al brindar un único prestador la totalidad de los servicios de saneamiento (agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, etc.).
- 4.2.10 Asimismo, sobre la base de los conceptos señalados, la Sunass determina las áreas de prestación⁵, en función a la metodología respectiva, según los espacios delimitados geográficamente dentro de las cuales se maximizan los beneficios asociados a la integración de prestadores de escala pequeña hacia una empresa integradora de mayor escala. Este análisis concluye que es más eficiente que la estructura de mercado dentro de un departamento sea asumida por una sola empresa prestadora. Del mismo modo, se estima que la integración de prestadores de servicios de saneamiento al interior de cada área de prestación generaría ahorros, en términos de costos de producción, en un rango de 17% hasta 77% aproximadamente.
- 4.2.11 En este contexto, la escisión o desintegración de un prestador de servicios conlleva riesgos para los nuevos prestadores de menor escala de producción, asociados a los altos costos fijos característicos del sector.
- 4.2.12 Adicionalmente, la escisión de un prestador puede exponer a los nuevos prestadores de menor escala a pérdidas de eficiencia empresarial en aspectos vinculados con la cobranza por los servicios de saneamiento.

⁴ En esa misma línea, la exposición de motivos de la Ley Marco señala que “con la finalidad de alcanzar la eficiencia empresarial, se promueve la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento, a nivel provincial, interprovincial, regional y macrorregional, en función a los criterios de Escala Eficiente (nivel mínimo en el que un prestador puede brindar los servicios de saneamiento de manera eficiente con costos medios o totales por unidad productiva), aprovechamiento de los recursos hídricos, afinidad cultural, accesibilidad de cada ámbito u otros criterios que establezca de acuerdo a lo que establezca la Sunass”.

⁵ **TUO del Reglamento de la Ley Marco**

Artículo 4.- Definiciones

Para efectos de la aplicación del presente Reglamento se tiene en cuenta las definiciones siguientes:

(...)

7. Área de prestación de servicios: Es el ámbito de responsabilidad en la que los prestadores de servicios de saneamiento brindan dichos servicios e incluye el área potencial en la que podría brindarlos eficientemente. El área potencial se define de acuerdo a la implementación de la escala eficiente, la política de integración y otros criterios que determine la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass).

4.2.13 En este sentido, desde la perspectiva de la prestación de los servicios de saneamiento, el Proyecto de Ley no resulta viable, toda vez que la integración de prestadores contribuye con la mejora de la eficiencia empresarial y cumple además el objetivo de mejorar la calidad de los servicios prestados a los usuarios.

V. CONCLUSIONES

5.1 El Proyecto de Ley pretende modificar el artículo 18 de la Ley Marco que constituye una política pública, referida a la integración de los prestadores de servicios de saneamiento, que es competencia del MVCS, por lo cual resulta indispensable que ese Ministerio emita opinión.

5.2. La integración de prestadores contribuye con la mejora de la eficiencia empresarial y cumple además el objetivo de mejorar la calidad de los servicios prestados a los usuarios; por lo que, desde la perspectiva de la prestación de los servicios de saneamiento, el Proyecto de Ley que contempla una escisión o desintegración por excepción tendría como efecto lo contrario y no resulta viable.

Atentamente,

<Firmado digitalmente>

<Firmado digitalmente>

Job ZAMORA ROSALES
Director (e) de la Dirección Políticas y Normas

Lily YAMAMOTO SUDA
Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica



Firmado digitalmente por:
ZAMORA ROSALES Job David
FAU 20158219655 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/08/2022 15:25:48-0500



Firmado digitalmente por:
YAMAMOTO SUDA Lily
Mercedes FAU 20158219655 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/08/2022 16:16:54-0500



Firmado digitalmente por:
ROMAN TEJADA Andres FAU
20158219655 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 01/08/2022 15:13:18-0500



Firmado digitalmente por:
MESTAS PARISACA Lucia
Antonietta FAU 20158219655 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 01/08/2022 16:06:49-0500



Firmado digitalmente por:
ASTORGA MIÑAN Miguel
Angel FAU 20158219655 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 01/08/2022 14:41:36-0500