Proyecto de Ley N° 3068/2022 - CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
14 SEP. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 3:20pm

PROYECTO DE LEY QUE IMPULSA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE TRATAMIENTO DE AGUAS Y LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN EN SANEAMIENTO PARA LA REGIÓN DE LAMBAYEQUE

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República, **HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ**, miembro del Grupo Parlamentario Acción Popular, en ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley

LEY QUE IMPULSA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE TRATAMIENTO DE AGUAS Y LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN EN SANEAMIENTO PARA LA REGIÓN DE LAMBAYEQUE

Artículo 1. Objeto de ley

La presente ley tiene por objeto:

1.1 Establecer que el Gobierno Nacional promueva y cofinancie la ejecución de proyectos de tratamiento para agua potable, a través de la desalinización, y de tratamientos de aguadas residuales, bajo la modalidad de asociaciones público privadas, a nivel nacional, con la finalidad de alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento.

1.2 Impulsar la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento con la finalidad de alcanzar su fortalecimiento y la sostenibilidad de las inversiones, a través de la eficiencia empresarial.

Artículo 2. Modificación de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Modificase los artículos 33, 35 y 59 de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los términos siguientes:

"**Artículo 33. Otorgamiento de concesión**
(...)
En los casos de baja continuidad del servicio de agua potable y de ausencia o inadecuado tratamiento de aguas residuales que afecten la salud de la población y el ambiente, de acuerdo a los indicadores de gestión reportados al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), **conforme**

a la normativa vigente; el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento determina, prioriza y cofinancia proyectos de inversión, bajo la modalidad de asociaciones público privadas, para el tratamiento de agua potable a través de la desalinización y para el tratamiento de aguas residuales, incluyendo cuando corresponda el desarrollo de las inversiones complementarias y su operación y mantenimiento. Para tal efecto, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ejerce las funciones y atribuciones de Entidad Titular del Proyecto, conforme a las normas aplicables en materia de promoción de la inversión privada.
Sin perjuicio del párrafo anterior, los gobiernos locales mantienen sus competencias y responsabilidades por la prestación de los servicios de saneamiento."

"**Artículo 35. Actividad empresarial municipal**
(...)
Para efectos de la fusión entre empresas prestadoras de servicios de saneamiento públicas de accionariado municipal, **que haya sido previamente determinada por la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass)**, es de aplicación lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento **y su Reglamento**."

"**Artículo 59. Disposición de bienes municipales**
Los bienes municipales pueden ser transferidos, concesionados en uso o explotación, arrendados o modificado su estado de posesión o propiedad mediante cualquier otra modalidad, por acuerdo del concejo municipal; **salvo en los casos de fusión entre empresas prestadoras de servicios de saneamiento públicas de accionariado municipal, que para tal fin determine la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass)**.
(...)."

Artículo 3. Modificación del artículo 11, 13, 16, 46, 56, 79, 80, 89, 112, 113, 114, 115, 116; y, la Décimo Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios Saneamiento

Modificase el artículo 11, el párrafo 13.1 y 13.4 del artículo 13, el artículo 16, el párrafo 46.2 del artículo 46, el párrafo 56.2 del artículo 56, el artículo 79, el inciso 2 del párrafo 80.1 del artículo 80, el inciso 2 del párrafo 89.1 del artículo 89, el numeral 112.1 a) y b) del artículo 112, los numerales 113.1 y 113.2 del artículo 113, el numeral 114.1 del artículo 114, el artículo 115, los numerales 116.1 y 116.2; y, la Décimo Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios Saneamiento, en los siguientes términos:

"**Artículo 11. Responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano**

Las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento, a través de las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento."

"**Artículo 13. Prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural**

13.1 Las municipalidades provinciales, como responsables de la prestación de los servicios de saneamiento, otorgan la explotación, en forma total o parcial de uno o más de los servicios de saneamiento, de las zonas urbanas de todos los distritos que se encuentren ubicados dentro de su competencia territorial, así como de las zonas rurales que actualmente atiende, a las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento, en adelante empresas prestadoras, para lo cual suscriben los contratos de explotación, conforme a lo establecido en la presente ley, su Reglamento y normas sectoriales.

Excepcionalmente, en los casos de delegación expresa de las municipales provinciales, corresponde al Ente rector otorgar la explotación de la prestación de los servicios de saneamiento.

(...)

13.4 Excepcionalmente, la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass) determina, de oficio o a pedido de la municipalidad distrital competente o de la Empresa Prestadora, que esta última no se encuentra en capacidad de brindar el servicio de saneamiento en una o más zonas urbanas de los distritos que se encuentren ubicados en el ámbito de competencia territorial de la municipalidad provincial. Para dicho fin, autoriza temporalmente a la municipalidad distrital competente, la prestación de los servicios de saneamiento, a través de la constitución o regularización, según sea el caso, de la Unidad de Gestión Municipal o a través de la contratación de Operadores Especializados, siguiendo ese orden de prelación, con cargo a su posterior integración."

"**Artículo 16. Modalidades para la integración de prestadores**

16.1 Con la finalidad de alcanzar la eficiencia empresarial a nivel interprovincial, **regional y/o macrorregional**, la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass) aprueba la Escala Eficiente y, en función a esta, y a factores sociales, geográficos, ambientales, entre otros; determina los prestadores que están obligados a integrase, así como las áreas que están obligados a incorporarse.

16.2 La Escala Eficiente define el tamaño óptimo en la que un prestador debe brindar los servicios de saneamiento de manera eficiente con costos medios o totales por unidad producida.

16.3 Son modalidades de integración, las siguientes:

1. Para el ámbito urbano, la integración de Unidades de Gestión Municipales u Operadores Especializados a las empresas prestadoras.

2. Para el ámbito rural, la integración de Unidades de Gestión Municipales u Organizaciones Comunales a las empresas Prestadoras.

(...)

16.4 La incorporación consiste en la atención efectiva de la Empresa Prestadora a las áreas no atendidas por un prestador de los servicios de saneamiento o aquellas áreas atendidas por prestadores no reconocidos por la presente ley y su Reglamento.
16.5 El Reglamento establece los incentivos técnicos y económico-financieros para las Empresas Prestadoras que cumplan con la integración obligatoria determinada por la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass), de conformidad con la normativa vigente."

"**Artículo 46. Obligaciones de los prestadores de los servicios de saneamiento**
(...)
46.2 El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones dan lugar a la aplicación de las medidas que para dicho fin determine la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass), de acuerdo con la normativa aplicable."

"**Artículo 56. Atribuciones, obligaciones y prohibiciones del Directorio**
(...)
56.2 Son obligaciones del Directorio:
(...)

h. Ejecutar la fusión entre empresas prestadoras de servicios de saneamiento público de accionariado municipal, la integración entre prestadoras, así como la incorporación de áreas, que determina la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass).
i. Las demás que establezca la presente ley, su Reglamento, normas sectoriales y supletoriamente la Ley N.° 26887, Ley General de Sociedades.

(...)."

"**Artículo 79. Sunass**
La Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (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:
(...)

2. Aprobar la Escala Eficiente y determinar los prestadores que están obligados a integrarse, así como las áreas que las Empresas Prestadoras deben incorporar, estableciendo una tarifa provisional para dicho fin.
3. 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:
(...)

f. Integración de prestadores e incorporación de áreas.

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

e. Verificar el cumplimiento de la ejecución de la integración por parte de los prestadores de los servicios de saneamiento, y la incorporación de áreas; así como sancionar su incumplimiento.

(...)."

"**Artículo 80. Funciones**
80.1 El Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) en el marco de sus competencias cuenta con las funciones siguientes:
(...)

2. Asistir a los prestadores de los servicios de saneamiento en el proceso de integración e incorporación de pareas, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 13.1 del artículo 13 y el artículo 16 de la presente ley y su Reglamento.

(...)."

"**Artículo 89. Causales para determinar la aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio**
89.1 Son causales para la aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio:
(...)

2. Causales vinculadas con la gestión empresarial, referidas a determinar:
(...)

e. El incumplimiento de la ejecución de la integración entre prestadores e incorporación de áreas por parte de la Empresa Prestadora, de acuerdo a la determinado por la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass).

(...)."

"**Artículo 112. Abastecimiento de agua y tratamiento de agua residual a los prestadores de servicios de saneamiento**
112.1 Facultase al prestador de servicios de saneamiento la adquisición de los siguientes servicios:

a. Al abastecimiento de agua consistente en el acceso a la infraestructura **del proveedor**, con la finalidad de captar volúmenes de agua disponibles que se presenten de las fuentes de agua superficial, subterránea o desalinizada comprendidas en el derecho de uso de agua o, cuando corresponda, mediante el reúso de agua residual tratad.

b. Al tratamiento de agua residual con la participación de proveedores para el cumplimiento de lo establecido en el párrafo 26.1 del artículo 26 de la presente ley.

112.2 El Reglamento establece las condiciones y/o requisitos especiales que deben de cumplir los proveedores, sin perjuicio de las disposiciones establecidas en la Ley N.° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su

Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.° 344-2018-EF o norma que las sustituya."

"**Artículo 113. De la propuesta**
113.1 El prestador de servicios de saneamiento **que requiera contratar los servicios de abastecimiento de agua y/o tratamiento de agua residual a que se refieren el numeral 112.1 del artículo 112, previamente debe obtener la opinión favorable de la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass), para los cual, presenta a dicho organismo regulador** su propuesta aprobada por **el Directorio de la empresa prestadora de servicios de saneamiento, o por el máximo órgano de decisión en caso se trata de un prestador diferente.**
La propuesta debe contener la identificación y sustento de los siguiente:

a. El déficit, actual o proyectado, tanto en calidad como en cantidad, en determinado(s) sector(es) dentro de su ámbito de responsabilidad.
b. El(los) punto(s) de interconexión factibles para el abastecimiento de agua o el tratamiento de agua residual, según corresponda.
c. Los estándares mínimos del agua o del agua residual, **actual o proyectado, tanto en calidad como en cantidad según** requiera el prestador de servicios de saneamiento en cada punto de interconexión.
d. **Otros que determine el Reglamento**.

113.2 La Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass) evalúa, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles de recepcionada la propuesta del prestador de servicios de saneamiento, y emite opinión favorable, de ser el caso, que comprende la viabilidad técnica y económica, conforme al procedimiento que establezca el Reglamento de la presente ley. La gerencia General de la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass) es responsable del cumplimiento del presente párrafo."

"**Artículo 114. Plazo de contrato**
114.1 El plazo del contrato de los servicios a que se refiere el numeral 112.1 del artículo 112, no puede exceder de veinticinco (25) años. Este plazo no incluye el tiempo para las acciones necesarias a cargo del proveedor y/o el prestador de servicios de saneamiento para el inicio de la prestación efectiva del servicio, el cual no puede ser mayor a treinta y seis (36) meses computados desde la fecha de suscripción del contrato.
114.2 El contrato surte efecto desde la suscripción de las partes; sin embargo, los prestadores de servicios de saneamiento no realizan pago alguno hasta que se brinde de manera efectiva el servicio contratado."

"**Artículo 115. Asistencia técnica**
El Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) brinda asesoría técnica a los prestadores de servicios de saneamiento para la elaboración de las propuestas**, entre otros aspectos regulados en el presente Título.**"

"**Artículo 116. Características del procedimiento de contratación**

116.1 El procedimiento de contratación tienen las siguientes características:

a. La Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass) determina **el(los) precio(s) máximo(s) unitario(s) por cada fuente de agua y/o calidad del agua residual tratada, según corresponda. Dicho precio(s) tiene carácter confidencial; su determinación y tratamiento se efectúa** según lo establezca el Reglamento.
b. **A la culminación del plazo de contrato se efectuará la transferencia de la infraestructura que desarrolle el proveedor para el cumplimiento del servicio, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento.**
c. Se faculta la contratación a más de un postor en el mismo procedimiento de contratación, priorizando las propuestas que contengan el menor precio unitario y el menor plazo para el inicio de la prestación, a fin de satisfacer totalmente el requerimiento del prestador de servicios de saneamiento , hasta llegar al precio máximo unitario establecido por la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass), exceptuándose del límite establecido en el párrafo 62.2 del artículo 62 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo N.° 334-2018-EF **o norma que la sustituya**.

116.2 El prestador de servicios de saneamiento garantiza la disponibilidad de los recursos para las contrataciones señaladas en el presente título, **de acuerdo con el marco normativo de la regulación económica, considerando la opinión favorable de la Superintendencia Nacional de servicios de Saneamiento (Sunass) a la propuesta**, conforme lo establezca el Reglamento."

"**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**
(...)
DÉCIMO OCTAVA. Adecuación de estatutos y transformación societaria
Las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal deben cumplir, **dentro del plazo que establezca el Reglamento de la presente ley**, lo siguiente:
(...)."

Artículo 4. Seguimiento y control

El Titular del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento informa anualmente ante la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República, sobre los avances y resultados logrados en cumplimiento del objeto de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Modificación del Texto Único Ordenado

En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días calendarios, contados desde la vigencia de la presente ley, se modificará el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/09/2022 14:52:42-0500

Prestación de los Servicios Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N.° 005-2020-VIVIENDA.

SEGUNDA. Adecuación de reglamento

El Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendarios, contados a partir de la vigencia de la presente ley, adecúa el Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2017-VIVIENDA, a las modificaciones en la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Progresividad de la prestación de servicios a nivel provincial

Las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento Públicas, dentro del plazo que establezca el Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios Saneamiento, deben asumir la prestación efectiva establecida en el párrafo 13.1 del artículo 13 del citado Decreto Legislativo; salvo las excepciones que establezca el mencionado Reglamento para ampliar dicho plazo.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Doy V° B° del documento
Fecha: 14/09/2022 12:57:27-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/09/2022 16:13:45-0500

Deróguese o el inciso 3 del artículo 6 y la Décima y Vigésima Disposiciones Complementarias Finales del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios Saneamiento.

Lima, setiembre de 2022

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/09/2022 17:33:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2022 17:24:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 12/09/2022 17:33:46-0500

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MONTEZA FACHO Silvia Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/09/2022 15:53:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/09/2022 13:35:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/09/2022 14:02:13-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **19** de **setiembre** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3068-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**
2. **VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.**

.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

El 2020 fue un año emblemático para los derechos humanos al agua y al saneamiento (DHAS). Fue el año en el que se celebró el décimo aniversario de la Resolución N.° 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que reconoce explícitamente los derechos humanos al agua y al saneamiento. Fue además el quinto de los 15 años de vigencia de la Agenda 2030, en los que los Objetivos de Desarrollo Sostenible presentan, en sus metas 6.1 y 6.2, la alineación con el marco de derechos humanos. Es el último año del segundo mandato de los Relatores Especiales del DHAS, designados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Desafortunadamente, 2020 también fue el año en que la pandemia COVID-19 surgió y se extendió por todo el mundo, victimizando a millones de personas, muchas de ellas debido al acceso insuficiente al agua para lavarse las manos, una barrera primaria esencial contra el virus.

Al respecto, los servicios públicos de saneamiento en el ámbito rural del Perú muestran grandes iniquidades con respecto al ámbito urbano, tanto en acceso como en calidad. La brecha de información especializada es una barrera que impide corregir las desigualdades y, por muchos años, ha sido una limitante para una adecuada planificación sectorial en los diferentes niveles de gobierno.

El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que el agua potable y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional peruano tiene por jurisprudencia el derecho al agua potable reconocido como un derecho fundamental implícito (fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N.° 6546-2000-PA/TC).

La Constitución Política del Perú, establece en el artículo 7-A (incorporado por la Ley N.° 30588), que el Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable, priorizando el consumo humano sobre otros usos, así como promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial, y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación.

Mediante el Decreto Legislativo N.° 1280, se aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento (en adelante, Ley Marco), la cual establece, entre otras, las medidas orientadas a la gestión eficiente y sostenible de la prestación de los servicios de saneamiento, teniendo como principios, entre otros, el acceso universal, la inclusión social, la autonomía y responsabilidad de la gestión empresarial, el buen gobierno corporativo y rendición de cuentas de los prestadores y la protección del ambiente y uso eficiente del agua.

Por Decreto Supremo N.° 007-2017-VIVIENDA, se aprueba la Política Nacional de Saneamiento (PNS), que se encuentra estructurada sobre la base de seis ejes que responden a los siguientes objetivos específicos: (i) acceso de la población a los

servicios de saneamiento; (ii) sostenibilidad financiera; (iii) fortalecimiento de los prestadores; (iv) optimización de las soluciones técnicas; (v) articulación de los actores, y; (vi) valoración de los servicios de saneamiento.

El Plan Nacional de Saneamiento constituye el principal instrumento de implementación de la Política Nacional de Saneamiento y del marco normativo del sector. Contiene los objetivos, lineamientos e instrucciones para el uso eficiente de los recursos en la provisión de los servicios de saneamiento, así como la información que aparece en los Planes Regionales de Saneamiento. Sobre esa base, establece la programación de inversiones, fuentes de financiamiento y acciones, además de las entidades responsables en la implementación del Plan, con la finalidad de lograr el acceso universal a los servicios de saneamiento, de calidad y de manera sostenible.

Asimismo, para cumplir con los objetivos propuestos para alcanzar el acceso universal a los servicios de saneamiento a la población urbana y rural, el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 propone:

Cuadro N.° 01: Proyección de coberturas de agua potable 2019-2021

Periodo	2017	2018	2019	2020	2021
Urbano	94.6%	94.8%	96.2%	98.1%	100.0%
Población por atender	441 297	433 170	763 753	886 862	895 238
Rural	72.1%	74.8%	77.8%	81.2%	84.6%
Población por atender	106 112	103 762	140 204	168 119	161 141

Fuente: Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021

Mediante Decreto de Urgencia N.° 011-2020, se efectuaron modificaciones a la Ley Marco, con la finalidad, entre otras, de incorporar medidas orientadas a implementar alternativas para el abastecimiento de agua y el tratamiento de agua residual de los prestadores de saneamiento.

Por ello, luego de un análisis del avance en la implementación de la Política Nacional de Saneamiento iniciada en el 2017, y teniendo en cuenta los aportes de todos los actores durante el período 2017-2020, se elabora el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026, con el fin de fortalecer las acciones de los tres niveles de gobierno, los prestadores y los sectores y entidades involucradas con la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, orientadas a alcanzar universal a estos servicios.

Se prevé un aumento continuo de la cobertura en acceso a todos los servicios de saneamiento en todos los ámbitos para los próximos años, incorporando más de 3.7 millones de personas a los servicios de agua potable y 3.5 millones de personas a los servicios de alcantarillado sanitario u otras formas de disposición sanitarias de excretas, hasta alcanzar en el año 2026 una cobertura de 96.8% en agua potable, 83.2% en alcantarillado sanitario o disposición sanitaria de excretas, y 76.5% en el tratamiento de aguas residuales. De seguirse con lo planificado y si se mantienen los supuestos, se alcanzaría el acceso universal en el servicio de agua potable en los ámbitos urbano y rural en el año 2032, así como el acceso universal en alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas, también en todos los ámbitos, en el año

2040. Para alcanzar las metas señaladas, se requiere ejecutar un conjunto de inversiones.

Cuadro N.° 02: Proyección de coberturas de agua potable, alcantarillado/DSE y TAR 2022-2026

Cobertura		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Agua potable	Urbano	94,8	94,3	94,3	95,1	96,5	97,5	98,2	98,6	99,0	98,8	98,6
	Rural	77,6	80,1	84,5	86,2	87,6	88,8	90,1	91,6	93,0	94,5	96,0
	Total	91,2	91,6	92,4	93,4	94,8	95,9	96,8	97,4	97,9	98,1	98,2
Alcantarillado/ DSE	Urbano	89,2	88,8	88,9	89,3	89,9	90,4	90,9	91,8	92,3	93,0	93,8
	Rural	30,2	32,5	37,1	39,4	42,0	44,6	47,2	50,5	53,2	56,7	60,0
	Total	76,8	78,0	79,1	80,0	81,1	82,2	83,2	84,6	85,6	86,9	88,2
Tratamiento AR	Urbano	70,4	70,2	71,0	74,4	78,4	79,3	79,7	80,3	80,7	81,3	81,8
	Rural*	66,9	67,3	68,1	68,5	69,2	69,9	70,6	71,4	72,1	73,0	73,8
	Total	70,1	69,6	69,7	72,5	75,9	76,3	76,5	76,6	76,8	77,0	77,1

* Porcentaje referido a población con alcantarillado sanitario.
Elaboración: Dirección de Saneamiento.

Se estima que en el año 2020 cerca de 2.8 millones de personas carecían de acceso a servicios de agua potable y más de 7 millones a servicios de alcantarillado o disposición sanitarios de excretas; mientras que la población cuyas aguas residuales eran recolectadas, pero no tratadas, se estima en 7.5 millones de personas.

Las mayores tasas de acceso se registran en el servicio de agua potable con un porcentaje promedio del 91% (96% en Lima Metropolitana y Callao, 94% en el resto de las ciudades urbanas y 78% en el ámbito rural).

De acuerdo con la Resolución Ministerial 399-2021-Vivienda, publicada hoy en el diario oficial El Peruano, el Plan contempla una inversión de más de S/ 41 000 millones en el periodo 2021-2026 que serán destinados al cierre de brechas en agua y saneamiento.

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto impulsar la Ejecución de Proyectos de Tratamiento de Aguas y Políticas de Integración de Saneamiento, estableciendo que el Gobiernos Nacional promueva y cofinancie la ejecución de proyectos para el tratamiento de agua potable a través de la desalinización y de tratamiento de aguas residuales, bajo la modalidad de Asociaciones Público Privadas, a nivel nacional, con la finalidad de alcanzar el acceso y cobertura universal a los servicios de saneamiento, asimismo impulsa la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento

con la finalidad de alcanzar su fortalecimiento y la sostenibilidad de las inversiones, a través de la eficiencia empresarial.

Para tal efecto, se propone incorporar en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) los párrafos cuarto y quinto al artículo 33 y el párrafo quinto al artículo 35 de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, relacionados al otorgamiento de concesión y de la actividad empresarial municipal, respectivamente, que pretende incorporar un cuarto y quinto párrafo en el artículo 22 con la finalidad de desarrollar el rol del Gobierno Nacional cuando en los casos de baja continuidad del servicio de agua potable y de ausencia o inadecuado tratamiento de aguas residuales que afecten la salud de la población y el ambiente, de acuerdo a los indicadores de gestión reportados por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass).

En ese sentido, establece que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante, MVCS), determina, prioriza y cofinancia proyecto de inversión, bajo la modalidad de asociaciones público privadas, para el tratamiento de agua potable a través de la desalinización y para el tratamiento de aguas residuales, incluyendo cuando corresponda el desarrollo de las inversiones complementarias y su operación y mantenimiento. Precisa, además, que los gobiernos locales mantienen sus competencias y responsabilidades por la prestación de los servicios de saneamiento. Por otro lado, plantea que, para efectos de la fusión entre empresas prestadoras de servicios de saneamiento públicas de accionarios municipal, así como en las que se disponga los bienes referidos al artículo 56 de la Ley Orgánica de Municipalidades, no se requiere acuerdo de Consejo Municipal, siendo de aplicación lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.° 1280.

Por otro lado, propone modificar los artículos 11, 13, 16, 46, 56, 79, 80, 89, 112, 113, 114, 115, 116; y, la Décimo Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. Como disposición complementaria sugiere adecuar estatutos y transformación societaria de las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal. Como disposición complementaria transitoria sugiere que las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento Públicas asuman en un plazo establecido en el reglamento, la prestación efectiva establecida en el párrafo 13.1 del artículo 13 del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

Finalmente, como Disposición Complementaria Derogatoria, sugiere derogar el inciso 3 del artículo 6 y el párrafo 13.4 del artículo 13, así como la Décimo Vigésima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

II. ANTECEDENTES

El antecedente más cercano de la presente propuesta legislativa es el Proyecto de Ley N.° 1721/2017-PE, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la promoción de proyectos para el tratamiento de aguas mediante asociaciones público privadas y modifica la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el mismo tenía

por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional la promoción dl agua a través de la desalinización, bajo la modalidad de asociaciones público privadas a nivel nacional. Asimismo, planteaba otorgar al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), las atribuciones para determinar los proyectos bajo la modalidad de asociaciones público privadas, para el tratamiento de agua, a través de la desalinización y el tratamiento de aguas residuales para disposición final o reúso, ya no forme parte de las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, sino que sea compartida con el MVCS.

Uno de los objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), acordados en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es "Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos", el cual incluye que para el año 2030 se logren, entre otras, las siguientes metas: (i) acceso universal y equitativo al agua potable, (ii) acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados, (iii) mejora de la calidad del agua, (iv) aumento sustancia de la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores así como (v) apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Bajo el contexto antes expuesto, la Políticas de estado del Acuerdo nacional establecen la Política de Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social que tiene como parte de sus objetivos, ampliar el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlar los principales contaminantes ambientales; complementariamente, la Política de Estado sobre los recursos hídricos, señala como prioridad el abastecimiento del agua en cantidad, calidad y oportunidad idónea, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria y; además, asegurar el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada y diferenciada, con un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, **promoviendo la inversión pública y privada y asociada, con visión territorial y de cuenca, que garantice la eficiencia en la prestación de los servicios a través de una adecuada regulación, supervisión, fiscalización y rendición de cuentas.**

En ese marco, el literal c) del inciso 4 del artículo 2 de la Ley N.° 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., habilitó al Poder Ejecutivo para legislar en materia de agua y saneamiento a fin de, entre otros, "[e]establece medidas que permitan fortalecer las funciones y actividades del organismo regulador y de las entidades involucradas con la prestación de los servicios de saneamiento, los propietarios de las empresas deben ser integrados progresivamente a su directorio como fecha máxima a partir del tercer año del proceso de apoyo transitorio tercer año del proceso de apoyo transitorio, garantizando y promoviendo un efectivo proceso de descentralización en el país".

En virtud de la facultad expresa, se aprobó el Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, dentro de cuyo objeto se proyecta establecer los roles y funciones de las entidades de la administración pública con competencias reconocidas por el

ordenamiento legal en materia de prestación de los servicios de saneamiento; estableciéndose en virtud de ello que, corresponde al Estado asegurar la prestación eficiente, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento desde el ejercicio de sus competencias y niveles de gobierno y en beneficio prioritario de la población; y que el Gobierno, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), planifica, diseña, norma y ejecuta las políticas nacionales y sectoriales dentro de sus ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno, en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional.

III. DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN

En julio de 1994 se promulga la Ley N.° 26338, Ley General de los Servicios de Saneamiento, conteniendo el marco legal que regulaba la prestación de los citados servicios que las entonces denominadas entidades prestadoras brindan a sus usuarios en situación de monopolio natural y sujeto a regulación económica y niveles de calidad establecidos y supervisados por el Estado.

Posteriormente, en junio de 2013 se promulga la Ley N.° 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, que crea al Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) con la finalidad de cautelar la ejecución de la política del Ente Rector en materia de la administración de los servicios de saneamiento por parte de las entidades prestadoras de estos servicios. Mediante Decreto Legislativo N° 1240 se modifica la última Ley señalada precisando, entre otros aspectos, que el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento es el responsable de ejecutar la Política del Ente Rector, otorgándole así un nivel de participación más activo al rol de este Organismo Técnico en la búsqueda de los objetivos sectoriales.

En diciembre de 2016, se promulga el Decreto Legislativo N.° 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, unificando la regulación contenida en las Leyes N.° 26338 y 30045 e incorporando conceptos modernos y medidas fundamentales que permiten fortalecer institucionalmente a las hoy empresas prestadoras de servicios. A partir de ello se espera que la población peruana que aún no cuenta con estos servicios pueda acceder a ellos, así como mejorar sustancialmente los servicios de saneamiento de quienes los reciben con deficiencias, hasta alcanzar niveles de calidad óptimos.

En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1280 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2017- VIVIENDA, constituyen herramientas legales importantes para alcanzar la reforma tantas veces deseada en el Sector saneamiento, siendo el rol del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) trascendental en el logro de los objetivos sectoriales.

La integración de los servicios de saneamiento constituye un lineamiento de política pública destinado a alcanzar el fortalecimiento institucional de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento, y que además del Decreto Legislativo N.° 1280 y su reglamento, se encuentra recogido en la Política Nacional de Saneamiento aprobada por Decreto Supremo N.° 007- 2017-VIVIENDA.

Sobre el particular, el marco legal vigente ha determinado expresamente que es el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento la Institución responsable de promover, planificar y ejecutar la integración de prestadores y procesos de los servicios de saneamiento y, en ese sentido, le corresponde elaborar y aprobar los lineamientos para la integración que contenga los objetivos, estrategias y mecanismos para la ejecución progresiva de la política pública en esta materia.

Como se señala previamente, la integración de la prestación de los servicios de saneamiento tiene como principio el logro del mayor acceso a servicios de saneamiento y la mejora progresiva de la calidad de servicio que reciben los ciudadanos. En ese sentido es posible colegir que la integración de la prestación de los servicios de saneamiento se orienta a: (i) el logro de acceso universal, (ii) al aprovechamiento de las economías de escala, (iii) el fortalecimiento institucional y eficiencia empresarial de las empresas prestadoras, y (iv) la sostenibilidad de la infraestructura de saneamiento.

En consecuencia, la práctica identificada en Perú, donde se ha consolidado un marco normativo sólido –que incluye el reconocimiento explícito en la Constitución y la vigencia de la Política Nacional de Saneamiento (2017), el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 y Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (2016)–, se refiere a la disponibilidad de una serie de resoluciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento destinadas a priorizar y ordenar las inversiones en el sector, con el objetivo de impulsar la universalidad, la inclusión social y la sostenibilidad de las intervenciones.

IV. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA

La implementación de los derechos humanos al agua y al saneamiento está directamente relacionada con los marcos normativos nacionales, que incluyen tanto los específicamente legales –que dependen de los poderes judiciales–, como los que se desarrollan a través de actividades emanadas del Poder Ejecutivo, es decir, de las administraciones públicas.

Los primeros, que se refieren a aspectos constitucionales y legislativos, son legalmente vinculantes y tienen carácter permanente, por lo que el reconocimiento explícito de los derechos humanos al agua y al saneamiento (DHAS) en el contexto jurídico nacional es –en las constituciones y las leyes– un paso de gran relevancia en su implementación.

A partir del reconocimiento explícito en las constituciones, se hace posible su desarrollo tanto mediante leyes que delimiten el contenido normativo de los derechos y son el punto de partida de concreciones de mayor detalle, como a través de reglamentos legislativos, políticas nacionales, planificaciones estratégicas, planes sectoriales, programas y regulaciones destinadas a incorporar los criterios normativos de los derechos humanos a los servicios de agua y saneamiento. Pero los DHAS se pueden desarrollar también en el contexto nacional sin el previo reconocimiento constitucional a través de leyes generales o sectoriales, sus respectivos desarrollos normativos e, incluso, mediante los reglamentos de servicio de agua y saneamiento.

Así, aun cuando no se produzca el reconocimiento explícito de estos derechos humanos en el contexto constitucional, es posible avanzar en su implementación, al menos parcialmente, a través de la jurisprudencia nacional e internacional, como ha ocurrido con asiduidad en la región, por ejemplo, en Colombia, Costa Rica y Argentina.

El marco normativo en la región se ha desarrollado notablemente durante este siglo de forma que el derecho humano al agua está reconocido explícitamente en las constituciones de Bolivia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. El reconocimiento en la legislación y políticas se ha producido en Cuba (Ley 124/14 de Aguas Terrestres, del 5 de septiembre de 2017), Guatemala (Política Nacional del Sector Agua Potable y Saneamiento, 2013), Panamá (Plan Nacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, 2010), Paraguay (Ley de Recursos Hídricos N.º 3239, de 2007) y Venezuela (Ley de Agua, 2007). Además, en Chile y Brasil, aunque no hay un reconocimiento explícito de los derechos humanos al agua y al saneamiento en sus respectivas legislaciones, sí se desarrollan: parcialmente los criterios relacionados con la accesibilidad y asequibilidad en sus políticas tarifarias, en el caso de Chile; y, en Brasil, con la participación, la equidad, sostenibilidad y universalidad como principios básicos del Plan Nacional de Saneamiento Básico.

La Constitución Política del Perú, establece en su artículo 1, que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. De igual modo, el artículo 7-A[1] dispone de manera expresa que el Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable; en ese sentido, el Estado debe garantizar este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos, y promoviendo el manejo sostenible del agua[2].

En concordancia con el mandato constitucional, el Tribunal Constitucional señaló en su oportunidad que corresponde al Estado, dentro de su inobjetable rol social y en razón de su objetivo primordial de protección del ser humano y su dignidad, fomentar que el agua potable se constituya no sólo en un derecho de permanente goce y disfrute, sino a la par, en un elemento al servicio de un interminable repertorio de derechos, todos ellos de trascendencia para la realización plena del individuo[3].

Por otro lado, la propuesta legislativa está relacionada con lo dispuesto en el artículo 188 de la Constitución Política del Perú, establece que "La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene por objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

---

[1] Incorporado mediante Ley N.° 30588, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho fundamental.

[2] El agua es un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la nación.

[3] Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente STC N.° 6534- 2006-AA/TC, fundamento 18. Disponible en: https://tc.gob.peljurisprudencia12008/06534-2006-AA.pdf

El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Asimismo, el artículo 195 de la Constitución Política del Perú dispone que, los gobiernos locales son competentes para promover el desarrollo y la economía local, así como la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; siendo competentes, entre otros, para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, **saneamiento**, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, **conforme a ley**.

Para tal efecto, los gobiernos locales, en el marco de sus competencias y funciones específicas, pueden: i) Otorgar concesiones a personas jurídicas, nacionales o extranjeras para la ejecución y explotación de obras de infraestructura o de servicios públicos locales; ii) Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial[4].

Al respecto, el artículo 76 de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) establece que las municipalidades pueden delegar a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas, **en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala.**

Finalmente, respecto a la dirección y gestión de los servicios públicos en materia de saneamiento, el artículo 119 de la Constitución Política del Perú dispone que estos han sido confiados al MVCS, por ser la cartera competente, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley N.° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS (LOF). Para tal efecto, la prestación de los servicios de saneamiento se rige, entre otros, bajo el principio de eficiencia, para lo cual se busca priorizar 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 del ámbito de prestación de los servicios.

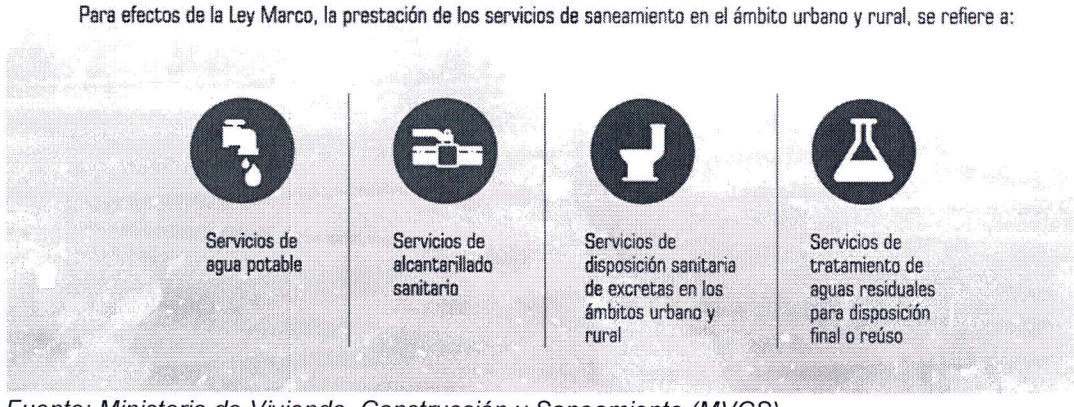
El Gobierno de Perú ha realizado un importante esfuerzo de inversión en el sector del saneamiento[5] durante los últimos años, llegando a una media anual de casi 6,5 mil

[4] Literal c) artículo 73 de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

[5] En Perú el término saneamiento incluye el servicio de agua potable, de alcantarillado sanitario, de disposición sanitaria de excretas y el tratamiento de aguas residuales.

millones de soles (cerca de 2 mil millones de dólares) entre los años 2011 y 2016[6]. Sin embargo, este esfuerzo no ha logrado eliminar la desigualdad geográfica que aún persiste en el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en el país.

Gráfico N.° 01: Los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural



Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2016), 24,2 millones de peruanos viven en entornos urbanos, en donde el nivel de pobreza es del 13,9%; y 7,2 millones, en áreas rurales, en donde el nivel de pobreza se eleva al 43,8%. Cruzando estos datos con las estimaciones de cobertura de servicios de agua potable y servicios de alcantarillado[7], se puede ver que la probabilidad de carecer de acceso al agua potable es 5,5 veces mayor en el área rural que en el área urbana y 7,2 veces mayor cuando hablamos de saneamiento.

Las diferencias entre regiones son igualmente evidentes, ya que la mayoría de las personas que carecen de acceso a estos servicios básicos se concentran en unos pocos departamentos del país. Como ejemplo de ello, la Encuesta muestra que de las 370.000 personas que carecen de acceso a agua potable y saneamiento en el área urbana la mayoría vive en la Región de Lima (con el 28,9 % del total) y en la Provincia Constitucional del Callao (con el 25,3 %). Otras regiones con altas brechas de acceso a agua potable y saneamiento en el área urbana son Loreto (con el 15,9 % de total) y Piura (con el 12,2 %)[8].

[6] Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Política Nacional de Saneamiento. Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA. Lima 2017.

[7] Considerando el acceso al agua proveniente de red pública dentro de la vivienda, fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación y a través de pilón de uso público, y el acceso a alcantarillado por red pública dentro de la vivienda y fuera de la vivienda, pero dentro del edificio.

[8] Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Política Nacional de Saneamiento. Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA. Lima 2017.

En el ámbito rural, las regiones con mayor población sin acceso a servicios de agua potable y saneamiento pertenecen a las zonas de selva y sierra del interior del país, lo que se corresponde con las regiones con mayores niveles de pobreza y de pobreza extrema. Así, solo 5 de los 24 departamentos del país –Puno, Cajamarca, Loreto, San Martín y Huanaco– concentran el 59,4 % de la población rural sin acceso al agua (1,26 millones de personas) y el 44,3 % de la población sin acceso a servicios de alcantarillado (2,4 millones de habitantes)[9].

Frente a este escenario de desigualdad y con la finalidad de abordar correctamente la magnitud de este desafío, el Estado peruano ha establecido una estrategia para alcanzar el acceso universal, la reducción de las inequidades y la sostenibilidad de los servicios. Esta estrategia se plasma en la nueva Política Nacional de Saneamiento (marzo de 2017), el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 (junio de 2017) y el desarrollo de un nuevo marco legal que cuenta, entre otras, con la nueva **Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento** (diciembre de 2016).

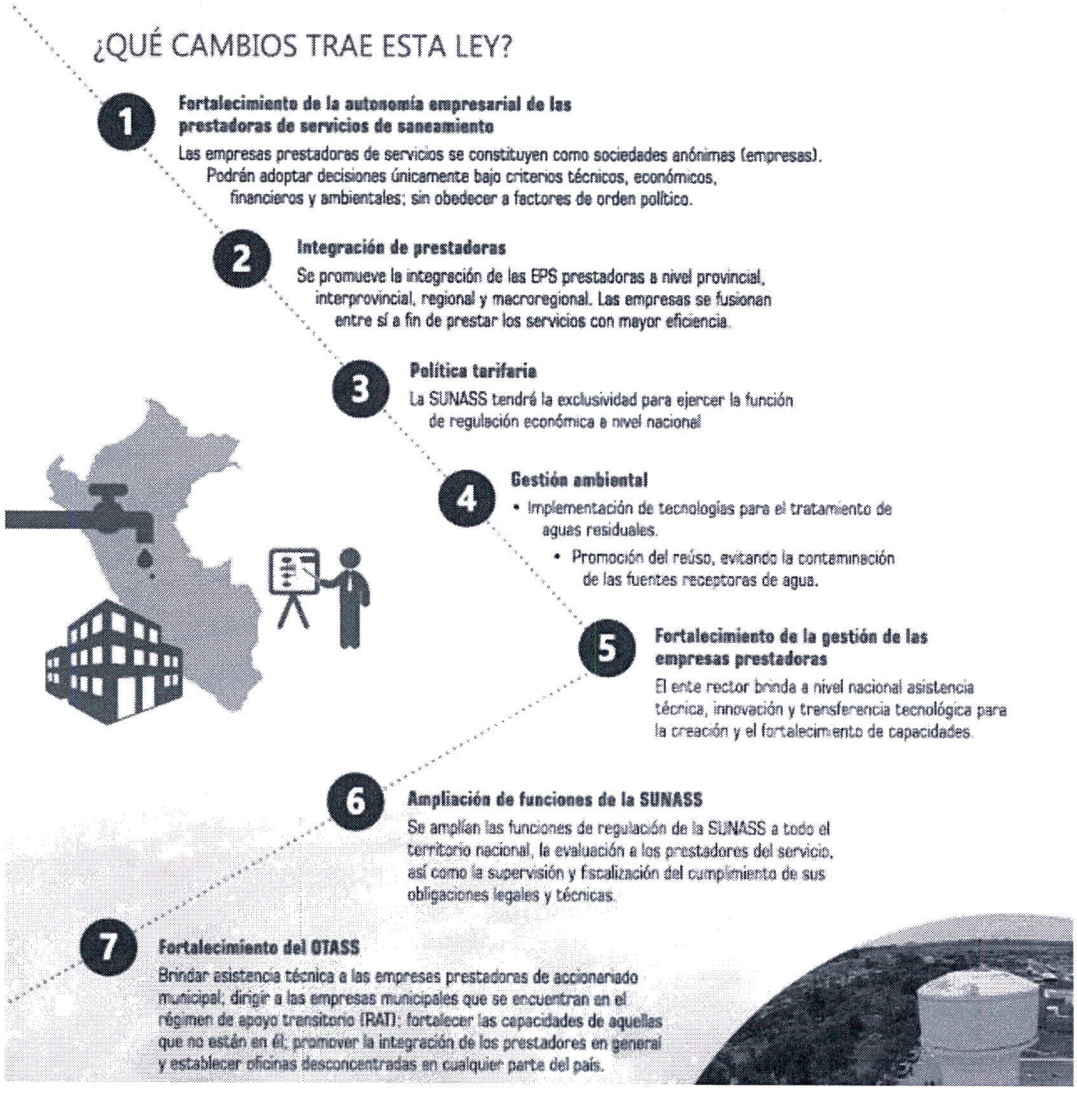
La Política Nacional de Saneamiento establece como objetivo general "alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad a los servicios de saneamiento" y como primer objetivo específico "atender a la población sin acceso a los servicios y de manera prioritaria a la de escasos recursos". Esta Política también aborda los retos de la sostenibilidad de los servicios incluyendo objetivos relacionados con el desarrollo de proyectos que sean eficientes desde el punto de vista técnico, administrativo, económico y financiero, además del fortalecimiento de las capacidades y mecanismos de acceso a recursos de los prestadores de servicios.

Por su parte, el Plan Nacional de Saneamiento, que orienta la gestión y la inversión sectorial hasta 2021, establece entre sus lineamientos estratégicos "la incorporación al servicio de agua potable y alcantarillado del 100% de la población del ámbito urbano en el año 2021 y del 100% del ámbito rural en 2030". Como metas intermedias establece alcanzar en 2021 el 84,6 % de cobertura en agua y el 70% en alcantarillado en el ámbito rural. El Plan prioriza la atención a la población de alto nivel de pobreza sin servicio que no haya sido beneficiaria de otros recursos con anterioridad. Con base en estos criterios, el Plan establece los mayores niveles de inversión hasta 2021 para los departamentos de Lima (con el 21,4% del total), Loreto (7,1%), Piura (6,9%), Puno (6,7%) y Cajamarca (6,4%)[10].

A este nuevo marco normativo hay que añadir la aprobación en junio de 2017 de una Ley de Reforma Constitucional que incorpora el reconocimiento del "derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable", lo que confiere al resto de iniciativas legislativas un respaldo al más alto nivel.

[9] Perú: formas de acceso al Agua y Saneamiento básico, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Lima, marzo 2018.

[10] Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021. Decreto Supremo Nº 018-2017-VIVIENDA. Lima 2017.



Desde 2012, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) establece los criterios para la asignación de los fondos públicos a través de resoluciones ministeriales, con el objetivo de asegurar el cierre de brechas en el marco de su política de universalidad e inclusión social. Estas resoluciones, tres en el período 2012-2017, aunque con variaciones en cuanto al ámbito de aplicación y el alcance de los criterios de asignación, en esencia, han mantenido durante todos estos años la priorización de las poblaciones más vulnerables para los proyectos de inversión pública.

La primera de estas resoluciones fue la Resolución Ministerial N.° 161-2012-VIVIENDA, titulada "Criterios y Metodología de Focalización de las Intervenciones que el Programa Nacional de Saneamiento Rural realice en los Centros Poblados Rurales". Esta norma tiene como ámbito de aplicación únicamente la zona rural, ya que surge a raíz del entonces recién aprobado Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR),

diseñado para revertir la situación de falta de acceso al agua potable y al saneamiento de las poblaciones de menos de 2.000 habitantes, con énfasis en las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad.

La norma se basa en un único criterio de asignación, el de Inclusión Social, que otorga prioridad a los centros poblados en función tanto de su nivel de pobreza, según los criterios socioeconómicos contenidos en el Sistema Nacional de Focalización de Hogares (SISFOH), como de la prevalencia de enfermedades diarreicas agudas (EDA) en menores de 5 años. A igualdad de puntuación dentro de un mismo distrito, se priorizan los centros de mayor población nominal.

El primer listado de distritos que surge tras la aplicación de estos criterios, de obligado cumplimiento para el PNSR, tiene en las primeras posiciones a distritos de las regiones de Amazonas, San Martín, Huanaco, Loreto o Cajamarca, principalmente.

Dos años después, se aprobó la Resolución Ministerial N.° 270-2014-VIVIENDA, que deroga la anterior, ampliando su ámbito de aplicación a todas las propuestas de financiación de proyectos de saneamiento presentadas por los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), a ejecutar tanto por el PNSR como por el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU). Esta resolución añade a los anteriores nuevos criterios de asignación relacionados con la vialidad del proyecto y su sostenibilidad.

Esta norma otorga puntuaciones diferentes según se trate de proyectos urbanos dentro del ámbito de una EPS, proyectos en pequeñas ciudades fuera del ámbito de alguna EPS o proyectos en el ámbito rural. Se establece un criterio de admisibilidad que opera como un filtro inicial que valora la viabilidad de los estudios de pre inversión y la vigencia de los expedientes técnicos y de los costos del proyecto presentado. Para los proyectos rurales gestionados por la comunidad los criterios son equitativamente menos exigentes. Solo se exigen estudios vigentes de pre inversión, que el centro poblado no se haya beneficiado de intervenciones previas del PNSR y que la localidad cuente con, al menos, una organización comunal debidamente constituida y reconocida por la municipalidad. También se requiere que el proyecto incluya una componente de educación sanitaria y capacitación de la organización comunal. En estos casos, la viabilidad y vigencia del expediente técnico tienen un puntaje máximo del 10%, pero sin ser un criterio excluyente, como para los proyectos urbanos, con la intención de no desestimar iniciativas de entidades que no dispongan de recursos para la elaboración de dichos estudios.

Para los proyectos admitidos, se aplican los siguientes criterios:

- *Criterio de inclusión social*, que prioriza el financiamiento de proyectos en los distritos de mayor nivel de pobreza (medida por el % de viviendas con una o más necesidades básicas insatisfechas), mayor incidencia de EDA en cualquier rango de edad y mayor población. En los proyectos solicitados por las EPS este criterio supone un máximo del 20 % de la puntuación final, para las

pequeñas ciudades un 30 % y en los proyectos de ámbito rural puede llegar hasta un 40 %.

- *Criterio de asignación eficiente*, que prioriza los proyectos integrales (agua y alcantarillado) y de ampliación de cobertura frente a aquellos no integrales y de rehabilitación o únicamente de mejora del servicio prestado. En el caso de proyectos presentados por EPS, este criterio prioriza también las inversiones que han sido incluidas en sus Planes Maestros Optimizados y que cuenten con un estudio tarifario actualizado.
- *Criterio de capacidad presupuestal*, que valora la disponibilidad de cofinanciamiento pero que también prioriza la baja capacidad de inversión de la entidad que presenta la propuesta, contabilizada como el presupuesto disponible para inversiones por habitante.
- *Criterio de universalidad*, que prioriza aquellas localidades que no han recibido transferencias financieras para obras de agua y saneamiento en los últimos años (2 años en el ámbito urbano y 5 en el rural), en el marco de la política de acceso universal.

En mayo de 2017, tras la entrada en vigor de un nuevo marco normativo en el país, se aprueba la Resolución Ministerial N.° 155-2017-VIVIENDA, con un contenido similar a la anterior, aunque con algunos cambios importantes acordes al nuevo escenario. En primer lugar, la etapa de admisibilidad a trámite se adapta a las exigencias establecidas en la Ley Marco y aumenta el peso de los criterios de viabilidad y sostenibilidad. Por ejemplo, se exige a las entidades que presenten propuestas que no tengan algún proyecto aprobado previamente sin convocar, paralizado o concluido, pero sin el cierre administrativo. En el caso de propuestas presentadas por EPS, solo se financian aquellas que hayan realizado sus correspondientes incrementos tarifarios fijados por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). En el caso de propuestas para pequeñas ciudades, la localidad solicitante debe acreditar tener constituida una Unidad de Gestión Municipal para la prestación del servicio o haber delegado la prestación a un prestador especializado y haber constituido el Área Técnica Municipal (ATM) para su supervisión. Para el caso rural, se exige igualmente la acreditación de que el gobierno local cuenta con un ATM.

Posteriormente, en la etapa de evaluación para la asignación de recursos, la norma hace distinción únicamente entre proyectos de ámbito urbano y rural y valora los 4 criterios anteriores con algunos cambios: el criterio de inclusión social ya no considera los casos de EDA y reduce su influencia en la puntuación final al 20 % para proyectos urbanos y al 35 % para los rurales; el criterio de asignación eficiente prioriza las inversiones de ampliación de coberturas pero también aquellas que resuelvan problemas críticos de calidad del servicio, que estén a cargo de entidades con mayor capacidad de ejecución y que se enmarquen en programas de inversión multianual; el criterio de universalidad prioriza no haber recibido transferencias durante 2 años en todos los casos.

Finalmente, solo las propuestas que superen los 50 puntos en estos criterios pasan a la etapa de evaluación de calidad técnica, que realizan el PNSU y el PNSR según

corresponda, que debe ser favorable para que la propuesta sea admitida. En base a la puntuación obtenida, se reparte el presupuesto anual asignado para cada región, presupuesto que establece el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 en función de las metas plurianuales fijadas.

Esta última norma no da tanto peso a los criterios de vulnerabilidad como a los de gestión del servicio ya que establece bonificaciones que premian tanto a los proyectos propuestos por prestadores públicos con buenos indicadores de gestión y que cumplan con las metas de sus estudios tarifarios como a los proyectos presentados por municipalidades distritales que mantengan actualizada la información de diagnóstico sobre agua y saneamiento de todos los centros poblados de su jurisdicción.

Cuadro N.° 03: Criterios normativos y principios a los que contribuye significativamente

DISPONIBILIDAD	
CALIDAD/SEGURIDAD	√
ASEQUIBILIDAD	
ACCESIBILIDAD	√
ACEPTABILIDAD	
UNIVERSALIDAD	√
NO DISCRIMINACIÓN	√
IGUALDAD DE GÉNERO	
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	
PARTICIPACIÓN	
ACCESO A LA INFORMACIÓN	
SOSTENIBILIDAD	√

Esta estrategia de priorización de inversiones públicas cuenta con un amplio respaldo institucional ya que es de obligado cumplimiento por todas las entidades y niveles del gobierno. En consecuencia, los Gobiernos Regionales y Locales y las EPS deben formular sus propuestas y asignar sus inversiones en coherencia.

Como ejemplos, los Planes Regionales de Saneamiento 2018-2021 aprobados recientemente en Huancavelica, Ancash, Arequipa o Junín, priorizan aquellas acciones encaminadas a conseguir las metas de cobertura fijadas en el Plan Nacional, con servicios de saneamiento sostenibles y de calidad, focalizando las inversiones en los distritos más vulnerables de cada región.

V. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La planificación de las inversiones del sector Saneamiento orientadas a incrementar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios ha sido gestionada a partir de la demanda. Los gobiernos subnacionales y los prestadores de servicios, han promovido inversiones y justificado las transferencias del MVCS sin un enfoque claro de estas.

El objetivo principal de la Política Nacional de Saneamiento: "Alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad a los servicios de saneamiento", y "de manera prioritaria a la población de escasos recursos", obliga al Estado peruano a mejorar la calidad de sus inversiones enfocadas en el cierre de brechas.

Históricamente, la planificación de las inversiones en saneamiento se ha sustentado en información proveída por instituciones públicas especializadas, como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), responsables de las proyecciones de población y estimación de las coberturas de acceso y calidad de los servicios de saneamiento, a nivel nacional y en el ámbito urbano, respectivamente; la información es elaborada con metodologías y espacios temporales diferentes. El Ministerio de Economía y Finanzas, suministra también información relacionada a las inversiones de los diferentes niveles de gobierno, privilegia la información económica y no agrega información de interés del sector Saneamiento. Toda esta información recopilada se complementa con estudios aislados, realizados por la academia y organizaciones especializadas, con intereses específicos.

De acuerdo con la información del INEI[11], la población del Perú para el año 2017 ascendía a 31.8 millones de habitantes. En el ámbito rural habitan 7.1 millones de personas, quienes tienen una cobertura de 72.2% en agua potable y 24.6% en la disposición sanitaria de excretas; entre los años 2011 y 2017 se ejecutaron 19,161 proyectos cuya inversión fue de 12,740 millones de soles, de estos, el 84.2% estuvo bajo la responsabilidad de los gobiernos locales, y las inversiones aún no logran cerrar las brechas de acceso y calidad. La priorización de las inversiones en los gobiernos subnacionales no ha privilegiado el enfoque de cierre de brechas; los proyectos de inversión no recurren a información detallada, organizada y oportuna sobre la situación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, debido entre otras razones a que no se dispone de información especializada. En adición a ello, tampoco se registran total o parcialmente los impactos de las inversiones, situación que limita un adecuado seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Esta problemática ha sido abordada en la Política Nacional de Saneamiento y el Plan Nacional, instrumentos que junto con el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento y su Reglamento[12] orientan las decisiones y las intervenciones sectoriales.

[11] Boletín de Análisis Demográfico N° 37, Perú: Estimaciones y proyecciones de población por departamento, sexo y grupos quinquenales de edad, 1995-2025.

[12] Ley Marco aprobada mediante el Decreto Legislativo N.° 1280, modificado por el Decreto Legislativo N.° 1357. Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.° 019-2017-VIVIENDA.

En esa línea, para orientar y homogenizar criterios para la toma de decisiones y evaluar los impactos de las inversiones, el MVCS ha creado la "Comisión sectorial encargada de proponer estrategias, instrumentos y lineamientos para la generación, sistematización y actualización de información de la situación de los servicios de saneamiento a nivel nacional"[13], que tiene como función "Desarrollar y proponer estrategias, instrumentos y lineamientos para la generación, sistematización y actualización de la información referente a la situación de los servicios de saneamiento a nivel nacional", además de proponer el sistema informático más adecuado para la gestión de la información; la creación de esta comisión está alineada a la implementación del Sistema de Información de Agua y Saneamiento (SIAS), aprobado mediante la Ley Marco, que tiene como antecedente al Sistema de Diagnóstico sobre Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Ámbito Rural[14] que es la base del DATASS.

4.1. Sobre la descripción problemática

Como se sabe, el agua es uno de los recursos más complejos y difíciles de adquirir y de gestionar, sobre todo considerando que las fuentes naturales están generalmente, sobre todo considerando que las fuentes naturales están generalmente lejos del alcance de la población y es preciso captarlo, conducirla, tratarla y distribuirla, con costos significativos. Operar y mantener sistemas de almacenamiento, tratamiento y distribución es costoso, y más aún lo es construir nueva infraestructura con fuentes que se van agotando o se van volviendo más inciertas[15].

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el agua dulce disponible por persona ha disminuido en más de 20% en las últimas dos décadas, a nivel mundial, ello debido al crecimiento poblacional, desarrollo económico, cambio climático, entre otros, y de no tomarse medidas, la disminución continuará. Asimismo, según el informe anual de la FAO, más de tres mil millones de personas viven actualmente en áreas agrícolas con déficit hídrico o escasez de agua de elevados a muy elevados, y casi la mitad de ellos, 1.200 millones, se enfrentan a graves limitaciones de la disponibilidad hídrica, a nivel mundial. Adicionalmente, señala que el sector agrícola representa más del 70% de las extracciones mundiales de agua, por lo que requiere especialmente de un uso más productivo y sostenible de este recurso.

Ante ello, es importante contar con fuentes de financiamiento orientadas a proteger las fuentes de agua, conservar y recuperar las cuencas hidrográficas; y utilizar el recurso hídrico de manera eficiente. Pues como se sabe, el acceso a los servicios de saneamiento y principalmente al servicio de agua potable en condiciones de continuidad y calidad contribuye a un mejor desarrollo de las actividades humanas, aumenta la productividad, reduce la incidencia de enfermedades, mejora la

[13] Resolución Ministerial N.° 322-2017-VIVIENDA.

[14] Resolución Ministerial N.° 063-2017 VIVIENDA.

[15] ZEGARRA MENDEZ, Eduardo. *Economía del agua. Conceptos y aplicaciones para una mejor gestión*, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, 2014, P. 7.

competitividad y, en general, impacta positivamente en la calidad de vida de las personas.

El artículo IV del Título Preliminar de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento establece, como parte de los objetivos de la política pública del sector saneamiento, el incrementar la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento, con la finalidad de alcanzar el acceso universal, así como reducir la brecha de infraestructura en el sector y asegurar el acceso a los servicios de saneamiento prioritariamente de la población rural y de escasos recursos, entre otros.

Por su parte el Plan Nacional, instrumento de implementación de la Política Nacional de Saneamiento y de la norma marco del sector, articula y vincula las acciones del sector saneamiento a fin de alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento de manera sostenible de calidad. Asimismo, se alinea con las políticas del Acuerdo Nacional y con lo establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y las recomendaciones de los Informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) relacionados al Gobierno Corporativo y con la Política Nacional Ambiental.

Por otro lado, respecto del tratamiento de los servicios de saneamiento, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) refiere que, durante el 2018, se identificaron a veintidós (22) Empresas Prestadoras que registraban 0% del tratamiento de sus aguas residuales de las cuales diecinueve (19) no cuenta con una planta de tratamiento de aguas residuales; es decir, efectúan descargas de aguas residuales sin tratamiento (se calcula un volumen aproximado de 243 millones de m^3), contaminando las fuentes naturales de agua con metales pesados, disolventes, aceites, grasas, detergentes, ácidos, sustancias radioactivas, fertilizantes, pesticidas y otros productos químicos, situación que pone en riesgo la vida de millones de personas, la salud pública, así como la sostenibilidad y valoración del ambiente.

Pese a lo expuesto en el Cuadro N.° 01, mediante los Cuadros N.° 04 y 05 se puede advertir el avance del cierre de brechas para lograr el acceso universal, evidenciando estar aun existente sectores de la población pendiente por atender.

Cuadro N.° 04: Cobertura y brechas en el servicio de agua potable

Departamento	Población con acceso (%)	Población con acceso	Brecha (%)	Brecha (Población)
Amazonas	86.10%	367 480	13.90%	59 326
Ancash	95.50%	1 127 509	4.50%	53 129
Apurímac	96.00%	413 507	4.00%	17 229
Arequipa	96.60%	1 446 525	3.40%	50 913
Ayacucho	95.10%	635 471	4.90%	32 742
Cajamarca	91.40%	1 328 692	8.60%	125 019
Callao	97.60%	1 102 738	2.40%	27 116
Cusco	90.10%	1 222 725	9.90%	134 350
Huancavelica	93.60%	341 937	6.40%	23 380
Huánuco	84.30%	640 905	15.70%	119 362
Ica	93.50%	911 795	6.50%	63 387
Junín	93.20%	1 268 887	6.80%	92 580

La Libertad	94.60%	1 907 865	5.40%	108 906
Lambayeque	91.90%	1 204 611	8.10%	106 174
Lima Metropolitana	95.60%	9 249 066	4.40%	425 689
Lima Provincias	92.60%	883 140	7.40%	70 575
Loreto	60.70%	623 728	39.30%	403 831
Madre de Dios	86.60%	150 520	13.40%	23 291
Moquegua	97.50%	187 922	2.50%	4 819
Pasco	81.20%	220 786	18.80%	51 118
Piura	86.50%	1 771 480	13.50%	276 474
Puno	76.90%	952 020	23.10%	285 977
San Martín	90.20%	811 482	9.80%	88 166
Tacna	98.00%	363 555	2.00%	7 419
Tumbes	80.70%	203 977	19.30%	48 544
Ucayali	79.70%	469 521	20.30%	119 589
Total	**91.20%**	**29 754 865**	**8.80%**	**2 871 083**
Urbano	**94.80%**	**24 832 378**	**5.20%**	**1 362 114**
Rural	**77.60%**	**4 990 810**	**22.40%**	**1 440 646**

Cuadro N.° 05: Cobertura y brechas en el servicio de alcantarillado y Disposición Sanitaria de Excretas (DSE)

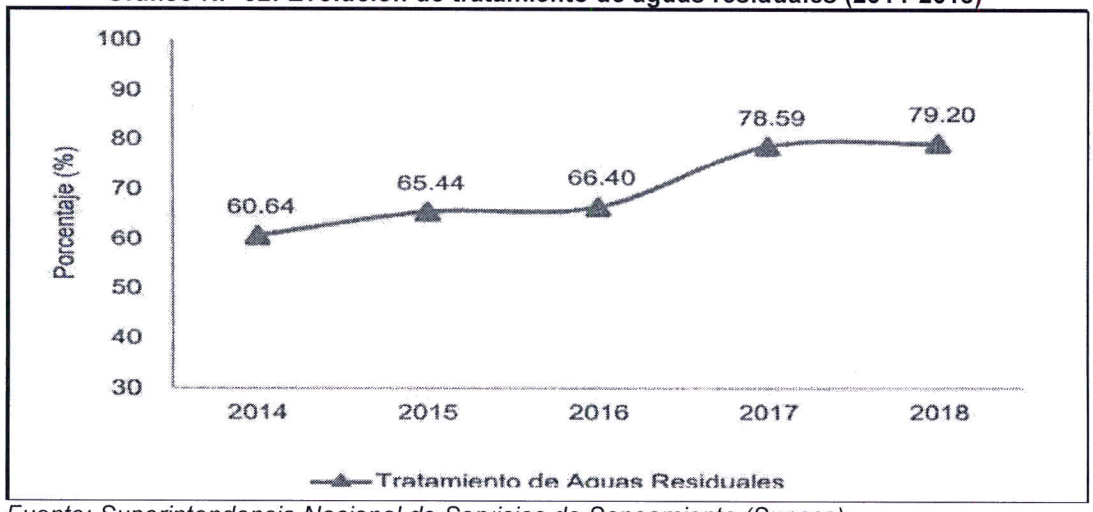
Departamento	**Población con acceso (%)**	**Población con acceso**	**Brecha (%)**	**Brecha (Población)**
Amazonas	59.70%	254 803	40.30%	172 003
Ancash	75.50%	891 382	24.50%	289 256
Apurímac	62.50%	269 210	37.50%	161 526
Arequipa	85.80%	1 284 802	14.20%	212 636
Ayacucho	68.70%	459 062	31.30%	209 151
Cajamarca	57.80%	840 245	42.20%	613 466
Callao	94.90%	1 072 231	5.10%	57 623
Cusco	70.10%	951 310	29.90%	405 765
Huancavelica	47.20%	172 430	52.80%	192 887
Huánuco	53.40%	405 983	46.60%	354 284
Ica	87.20%	850 359	12.80%	124 823
Junín	69.40%	944 858	30.60%	416 609
La Libertad	76.50%	1 542 830	23.50%	473 941
Lambayeque	80.90%	1 060 425	19.10%	250 360
Lima Metropolitana	94.40%	9 132 969	5.60%	541 786
Lima Provincias	80.20%	764 879	19.80%	188 836
Loreto	41.90%	430 547	58.10%	597 012
Madre de Dios	51.20%	88 991	48.80%	84 820
Moquegua	85.90%	165 564	14.10%	27 176
Pasco	62.60%	170 212	37.40%	101 692
Piura	64.40%	1 318 882	35.60%	729 072

Puno	62.20%	770 034	37.80%	467 963
San Martín	63.30%	569 477	36.70%	330 171
Tacna	91.90%	340 925	8.10%	30 049
Tumbes	68.40%	172 040	31.60%	79 481
Ucayali	50.80%	299 268	49.20%	289 842
Total	**76.80%**	**25 056 728**	**23.20%**	**7 569 220**
Urbano	**89.20%**	**23 365 486**	**10.80%**	**2 829 005**
Rural	**30.20%**	**194 300**	**69.80%**	**4 489 157**

Fuente: ENAPRES - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (2020)

Asimismo, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), refiere que, respecto al tratamiento de aguas residuales, durante el año 2018, se incrementó en promedio a nivel nacional en 0.77%, manteniendo un crecimiento ininterrumpido desde el 2014 a 2018 (60.64% a 79.20%), como se podrá apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N.° 02: Evolución de tratamiento de aguas residuales (2014-2018)



Fuente: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass)

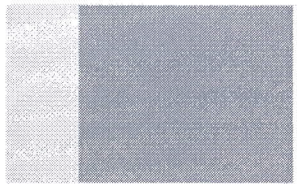
Esta situación genera entre otros los siguientes problemas:

PROBLEMAS	**Efecto en la salud humana**

A pesar de que las instalaciones de saneamiento de los hogares se han mejorado desde 1990, los riesgos para la salud pública permanecen debido a la mala contención, las fugas durante el vaciado y el transporte y el tratamiento ineficaz de las aguas residuales. Se estima que solo el 26% de los servicios urbanos de saneamiento y de gestión de aguas residuales y el 34% de los servicios rurales previenen el contacto de los humanos con excrementos en forma efectiva a lo largo de la cadena de saneamiento y son considerados como una gestión eficiente.

Las enfermedades asociadas al saneamiento y aguas residuales siguen siendo comunes en los países donde la cobertura de estos servicios es baja, donde el uso informal de aguas residuales no

	tratadas para la producción de alimentos es alto y don de la dependencia del agua superficial contaminada para su consumo y uso recreativo es habitual. Mejorar el saneamiento y el tratamiento de aguas residuales es también una estratégica de intervención clave para controlar y eliminar muchas otras enfermedades, como el cólera y algunas enfermedades tropicales desatendidas, como el dengue, la filariasis linfática, la esquistosomiasis, los helmintos transmitidos por el suelo y el tracoma.
Efectos ambientales	El vertido de aguas residuales no tratadas en el medio ambiente tiene un impacto en la calidad del agua, a su vez, afecta la cantidad de recursos hídricos disponibles para uso directo. Las preocupaciones por la calidad del agua están aumentando como una dimensión importante de la seguridad del agua en todo el mundo. Desde 1990, la contaminación del agua ha aumentado en la mayoría de los ríos de África, Asia y América Latina, debido a la creciente cantidad de aguas residuales como resultado del crecimiento demográfico, el aumento de la actividad económica y la expansión de la agricultura, así como el vertido de aguas residuales sin tratamiento (o apenas con niveles mínimos). La gestión inadecuada de las aguas residuales también tiene un impacto directo en los ecosistemas y los servicios que prestan. El vertido de aguas residuales sin tratar en mares y océanos se explica en parte por qué cada vez son más las zonas muertas desoxigenadas: se estima que 245.000 km2 de ecosistemas marinos están afectados, con repercusiones en la industria pesquera, medio de vida y cadenas alimentarias.
Efectos económicos	Dado que la disponibilidad de agua dulce es fundamental para mantener el bienestar económico de cualquier comunidad humana, la mala calidad del agua constituye un obstáculo adicional al desarrollo económico. La mala calidad del agua dificulta la productividad agrícola en entornos rurales y periurbanos. El agua contaminada puede afectar directamente a las actividades económicas que utilizan el agua, como la producción industrial, la pesca, la acuicultura y el turismo, y puede limitar indirectamente la exportación de ciertas mercaderías debido a restricciones, e incluso prohibiciones, de productos contaminados. Por ejemplo, en el Caribe, muchas pequeñas economías insulares dependen casi totalmente de la salud de sus arrecifes para el turismo, la pesca y la protección de la costa, pero estos arrecifes están amenazados por el vertido de aguas residuales no tratadas. Si bien la contaminación de los entornos naturales puede obstaculizar las actividades económicas, el turismo en sí y la creciente demanda de instalaciones favorables al medio ambiente pueden proporcionar apalancamiento para las inversiones en el mantenimiento de entornos naturales y, por lo tanto, actuar como un factor motivador adicional para mejorar la gestión de las aguas residuales. Cuando el vertido de aguas residuales causa daños ambientales, se generan costos externos (externalidades) y se pierden los beneficios potenciales del uso de aguas residuales. Puede



contemplarse un argumento económico para mejorar la gestión de las aguas residuales con el fin de minimizar los impactos negativos que puede causar y maximizar los beneficios que puede generar. Si las aguas residuales son reconocidas como un bien económico, adecuadamente tratadas pueden tener un valor positivo tanto para quienes las producen como para quienes las consumen.

La población estimada del Perú al año 2016 es de 31.4 millones de habitantes, de los cuales, el 77.2% vive en el ámbito urbano, mientras que el 22.8% vive en el ámbito rural. De esta población se estima que **3.4 millones de peruanos carecen del servicio de agua y 8.0 millones de peruanos carecen del servicio de alcantarillado**, apreciándose de lo indicado que, las brechas en el acceso a los servicios de saneamiento constituyen el problema central que afecta al sector saneamiento.

Cumpliendo el mandato de la Ley Marco, en el año 2017, se elaboró el Plan Nacional de Saneamiento 2017- 2021; no obstante, a pesar del esfuerzo realizado y avances en el periodo 2017-2020, en el Perú aún existen significativas brechas de acceso, calidad y sostenibilidad en los servicios de saneamiento. De acuerdo con la ENAPRES 2020, 2.9 millones de peruanos (8.8%) carecían de acceso al servicio de agua potable y 7.5 millones (23.2%) al servicio de alcantarillado sanitario o de otras formas de disposición sanitaria de excretas.

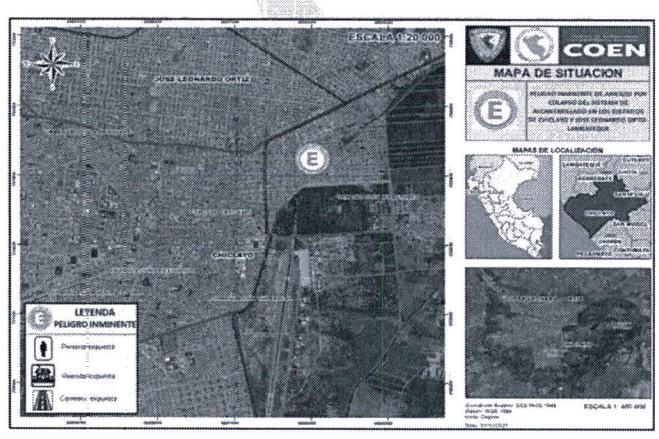
Asimismo, únicamente el 41.6% de la población tenía acceso a agua segura. Así también, existen grandes diferencias en acceso y calidad entre los ámbitos rural y urbano, entre regiones naturales, entre el ámbito rural concentrado y el disperso, y entre los servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario u otras formas de disposición sanitaria de excretas. Donde los segmentos de la población de menor poder adquisitivo son los más afectados, remarcando el problema de equidad que representa la falta de acceso a los servicios de saneamiento.

PELIGRO INMINENTE POR COLAPSO DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO EN LA PROVINCIA DE CHICLAYO - LAMBAYEQUE

Sobre el particular, es interesante mencionar que ante el colapso del sistema de saneamiento a consecuencia de la reparación de las pistas y veredas que ejecuta la Municipalidad Provincial de Chiclayo (MPCH) en urbanizaciones y pueblos jóvenes, la Defensoría del Pueblo y la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental (DESA) de Lambayeque inspeccionaron que en los sectores afectados hay acumulación de aguas servidas que son focos infecciosos que ponen en riesgo la salud, la integridad y la vida de las personas.

Gráfico N.° 03: Ubicación

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	CÓDIGO DE PELIGRO
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	CHICLAYO	5929
		JOSÉ LEONARDO ORTÍZ	5919



Desde el 01 de septiembre del 2021, se vienen presentando aniegos debido a la antigüedad y mal estado de conservación de las tuberías de alcantarillado, dando lugar a que éstas colapsen frecuentemente en varios tramos de la vía pública y en el interior de los domicilios, causando gran malestar en la población por la emanación de aguas servidas, olores fétidos y probablemente tóxicos, además de dificultar la libre transitabilidad de peatones y vehículos en los distritos de Chiclayo y José Leonardo Ortiz de la provincia de Chiclayo (Cfr. Reporte de Peligro Inminente N° 189 - 3/10/2021 / COEN - INDECI / 22:50 HORAS).

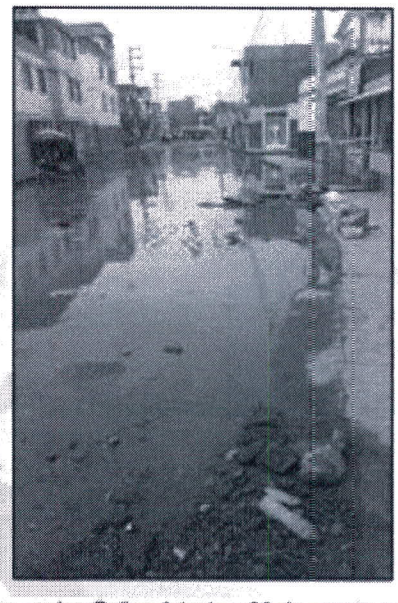
Aguas putrefactas

Durante la supervisión de la Defensoría del Pueblo y de la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental, se comprobó que los sectores afectados son: urbanización Santa Victoria (calle Pacasmayo, calle Eten, calle Pimentel y calle Los Álamos); urbanización San Eduardo (cuadra 9 de la calle La Florida y cuadra 6 de la calle Los Tumbos); y el pueblo joven Suazo (cuadra 2 de la calle Tarapacá con esquina de la calle Pedro Garezón).

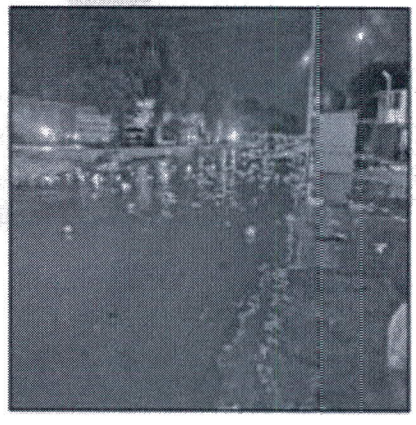
Gráfico N.° 04: Vistas fotográficas



El 31 de mayo a las 10:00 horas en el centro de Chiclayo entre las calles San José y Juan Cuglievan se produjo el colapso de la red de alcantarillado



El 20 de julio a las 05:00 horas, en las Calles Arizola y 30 de agosto en Urbanización Santa Victoria-Chiclayo se produjo un desborde de desagüe



El 25 de julio a las 21:00 horas se produjo el desborde de la acequia cois en la URB. Miraflores I Etapa aproximadamente 12 cuadras

Fuente: INDECI – Centro de Operaciones de Emergencia Nacional

Durante una supervisión, el personal de la sede defensorial pudo comprobar que los sectores afectados y que genera el gran malestar de las vecinas y los vecinos, son los siguientes: urbanización Santa Victoria (calle Pacasmayo, Eten, Pimentel y Los Álamos), urbanización San Eduardo (cuadra 9 de La Florida y cuadra 6 de Los Tumbos) y el pueblo joven Suazo (cuadra 2 de la calle Tarapacá con esquina con Pedro Garezón). Las personas tienen que sortear charcos de aguas servidas para transitar porque actual sistema de alcantarillado para colapsando.

Asimismo, se informó que, durante el recorrido de inspección técnica, junto con la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental de la Gerencia Regional de Salud (GERESA) Lambayeque, se encontraron aniegos de aguas servidas en estado de putrefacción, lo que podría devenir en un foco infeccioso por la proliferación de mosquitos, entre ellos el vector que ocasiona el dengue. También se recibió, el reclamo de las vecinas y los vecinos, quienes manifestaron que tienen restringido el paso de los vehículos.

La oficina de la Defensoría del Pueblo en Lambayeque señaló que es necesario asegurar el mantenimiento y renovación de la infraestructura para garantizar su operatividad. De acuerdo al Estudio Tarifario de la empresa aprobado por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) para el periodo 2018-2023, existen 18 proyectos de mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua y alcantarillado que EPSEL S. A. debe ejecutar invirtiendo más de 32 millones soles provenientes de recursos propios.

Los rebalses de las aguas servidas son constantes en la ciudad de Chiclayo. Los vecinos y peatones deben soportar los olores nauseabundos, con el temor adicional de enfermarse por los eventuales focos infecciosos en que se convertirían los aniegos. Sin ir muy lejos, la semana pasada, en la esquina de las calles San José y Alfredo Lapoint se abrió un forado en el pavimento, dejando al descubierto el "río" de aguas negras que recorre por debajo de este lugar [el video lo puede ver más abajo]. ¿A qué se debe esta situación? Al pésimo estado en el que se encuentra el sistema de alcantarillado, que, según la Defensoría del Pueblo, el 70% se encuentra deteriorado.

De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, el actual sistema de alcantarillado de la ciudad de Chiclayo tiene alrededor de 40 años de antigüedad.

Según la Municipalidad de Chiclayo, la nueva obra de saneamiento ni siquiera llegó al 30% de avance físico, como señala la Defensoría, sino alrededor del 20%, y en ello, se gastaron aparentemente S/17 millones, esto es, la primera partida económica que Vivienda le transfirió. Mientras, de acuerdo al ministerio, la obra tiene un avance estimado del 39%. Luego de la gestión de Roberto Torres en la municipalidad, le sucedió la de David Cornejo Chinguel. Sus administraciones pasaron y la obra de saneamiento permaneció inconclusa y así sucesivamente.

Frente a los aniegos constantes, el personal de EPSEL, la empresa a cargo del servicio de agua potable y alcantarillado, se ha convertido en una suerte de bombero que atiende las emergencias y "parcha" las tuberías dañadas, pero el problema es estructural y abarca todo el sistema de alcantarillado. Hay zonas en donde los tubos se han gastado y solo quedan socavones por donde discurren las aguas negras.

En ese sentido, es necesaria una participación más eficaz de la Sunass con sede en Lambayeque en la supervisión de la ejecución de estas inversiones, así como en la difusión de los avances de obra y uso adecuado de los recursos, además de llevar un registro de los colapsos de desagüe para aportar a su rápida solución y proteger los derechos de las/os usuarias/os.

Reporte de Peligro Inminente N° 189 - 3/10/2021 / COEN - INDECI / 22:50 HORAS
INDECI – Centro de Operaciones de Emergencia Nacional

INDECI — CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIA NACIONAL COEN

ANEXO 2

INFORME DE ESTIMACIÓN DEL RIESGO POR PELIGRO INMINENTE ANTE ANIEGOS POR COLAPSO DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO CON MUY ALTO RIESGO EN EL DISTRITO DE CHICLAYO.

Del presente informe realizado a los documentos analizados para la sustentación del **MUY ALTO RIESGO** de colapso del sistema de saneamiento se desprenden las siguientes conclusiones:

- Al realizar el análisis de los factores condicionantes y desencadenantes que podría producir el colapso del sistema de alcantarillado, encontramos que el Factor Condicionantes representado por la pendiente, la geomorfología y el uso del suelo, y el factor desencadenante representado por Volumen de vertimiento de aguas residuales en función de la densidad poblacional y el cálculo de la ponderación del peligro nos arroja un valor mayor a 3.66, que indica el **PELIGRO MUY ALTO,** en la ciudad de Chiclayo, ocasionado principalmente por los aniegos producto del colapso del sistema de alcantarillado sanitario.
- Para realizar el cálculo de la vulnerabilidad se han tomado los factores de fragilidad, teniendo como parámetros la antigüedad de las instalaciones, el grupo etario mayor a 60 años y demanda insatisfecha y resiliencia si la plataforma de Defensa Civil se encuentra operando con su Centro de Operaciones de Emergencia COE Local, ha formulado sus correspondiente Plan de Contingencia ante el peligro analizado y sistema de alerta temprano para la población. Siendo su resultado mayor a 3.58 lo que se concluye que la población, necesidades básicas, medios de vida y redes de alcantarillado se encuentran en MUY ALTA VULNERABILIDAD.
- Por lo que se ha determinado en el presente informe que la identificación del nivel de riesgo da un resultado de MUY ALTO RIESGO DE COLAPSO DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO EN LA CIUDAD DE CHICLAYO.
- EPSEL S.A. como entidad técnica competente en brindar los servicios de saneamiento en la ciudad de Chiclayo, Según Informe N° 805–2021-EPSEL SA-GG-GO ha determinado que existen diversas zonas criticas con muy alto riesgo de colapso del sistema de saneamiento, informando que suceden atoros y aniegos de forma periódica y creciente. Los colectores se encuentran en muy mal estado, teniendo como su principal característica su antigüedad, que en algunos casos superan los 60 años, por lo que colapsan y requieren ser reparados periódicamente y con mayor frecuencia.
- La antigüedad, calidad y mal estado de conservación de las tuberías de alcantarillado da lugar a que éstas colapsen frecuentemente en varios tramos, ocasionado afloramiento de aguas servidas en la vía pública y en el interior de los domicilios, trayendo como graves afectaciones a la infraestructura pública (pistas y veredas) y privada graves afectaciones a las viviendas, de la información remitida por EPSEL se advierte que las afectaciones se acentual debido a la reducción de las actividades para la operación y mantenimiento, como lo es la reducción de personal y la baja recaudación y alta morosidad; no ha permitido a la empresa EPSEL S.A. pueda llevar a cabo la renovación oportuna de los principales colectores.
- Informe de Estimación del Riesgo por Peligro Inminente ante Aniegos por Colapso del Sistema de Alcantarillado con MUY ALTO RIESGO, en el Distrito de Chiclayo, muestra que los colapsos que se presentan constituyen un PELIGRO INMINENTE DE ANIEGOS E INUNDACIÓN POR AGUAS RESIDUALES DEBIDO AL MUY ALTO RIESGO DE COLAPSO DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO, como se evidencia en el estudio.

ANEXO 3

INFORME DE ESTIMACIÓN DEL RIESGO POR PELIGRO INMINENTE ANTE ANIEGOS POR COLAPSO DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO CON MUY ALTO RIESGO EN EL DISTRITO DE JOSE LEONARDO ORTÍZ.

Del presente informe realizado a los documentos analizados para la sustentación del **MUY ALTO RIESGO** de colapso del sistema de saneamiento se desprenden las siguientes conclusiones:

- Al realizar el análisis y cálculo de la ponderación del peligro nos arroja un valor mayor a 3.75, indica el **MUY ALTO PELIGRO** distrito de José Leonardo Ortiz, a aniegos por colapso del sistema de alcantarillado sanitario.
- Para realizar el cálculo de la vulnerabilidad se han tomado los factores de fragilidad y resiliencia de los elementos expuestos, siendo su resultado mayor a 3.75 lo que se concluye que la población, necesidades básicas, medios de vida y redes de alcantarillado se encuentran en MUY ALTA VULNERABILIDAD.
- Por lo que se ha determinado en el presente informe que la identificación del nivel de riesgo da un resultado de MUY ALTO RIESGO DE COLAPSO DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO EN EL DISTRITO DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ.
- EPSEL S.A. como entidad técnica competente en brindar los servicios de saneamiento en el distrito de José Leonardo Ortiz, según Informe Nº 805–2021-EPSEL SA-GG-GO ha determinado que existen diversas zonas críticas con muy alto riesgo de colapso del sistema de saneamiento, informando que suceden atoros y aniegos de forma periódica y creciente. Los colectores se encuentran en muy mal estado, teniendo como su principal característica su antigüedad, que en algunos casos superan los 60 años, por lo que colapsan y requieren ser reparados periódicamente y con mayor frecuencia.
- La antigüedad, calidad y mal estado de conservación de las tuberías de alcantarillado da lugar a que éstas colapsen frecuentemente en varios tramos, ocasionado afloramiento de aguas servidas en la vía pública y en el interior de los domicilios, trayendo como graves afectaciones a la infraestructura pública (pistas y veredas) y privada graves afectaciones a las viviendas, de la información remitida por EPSEL se advierte que las afectaciones se acentual debido a la reducción de las actividades para la operación y mantenimiento, como lo es la reducción de personal y la baja recaudación y alta morosidad; no ha permitido a la empresa EPSEL S.A. pueda llevar a cabo la renovación oportuna de los principales colectores.
- La Estimación del Riesgo muestra un peligro inminente de aniegos e inundación por aguas residuales debido al MUY ALTO RIESGO de colapso del sistema de alcantarillado, como se evidencia en el presente informe.

Entre los aspectos identificados como los causantes de las brechas de cobertura en el acceso y calidad de los servicios de saneamiento, se ha identificado las siguientes problemáticas:

4.1.1. Problemática asociada a la disponibilidad de agua potable

La utilización de aguas de mar tratadas, como fuente de suministro de agua, para cubrir las diferentes necesidades que tiene el hombre, constituye una práctica que va en aumento, principalmente porque en los océanos se encuentra la mayor parte del agua disponible en el mundo; y a la vez constituye una fuente cuya disponibilidad, permanencia y capacidad de aprovechamiento tienen menos riesgos que las fuentes superficiales.

De acuerdo a la Asociación Internacional de Desalinización (IDA), en el mundo existen más de 18,000 plantas desalinización aproximadamente y estas plantas satisfacen entre el 1% y 3% de necesidades de agua potable a nivel mundial, siendo que las de mayor volumen se encuentran en Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos.

Uno de los países en donde se ha habido una importante aplicación de la desalación en el tratamiento de aguas es España. Desde hace 40 años se instalaron las primeras plantas, habiéndose expandido de manera continua, a fin de garantizar la demanda hídrica de las regiones con mayor escasez. Las primeras plantas se instalaron en Islas Canarias en la década del 70 y a la fecha cuentan con cerca de 900 plantas, siendo la mayoría de pequeña producción.

Asimismo, en países como México y Chile la desalinización de agua de mar ha tenido más desarrollo. En el caso de México, había un total de 435 plantas desaladoras al 2006, con una capacidad instalada total de 311,400 m^3 por día (3,600 l/s); suministrando agua potable en 19 estados; y, en el caso de Chile, las plantas instaladas producen diariamente 300,000 m3 de aguas a partir de agua de mar; y se estima que, en los próximos cinco años, se supere el millón de metros cúbicos por día. La desalinización, en el norte de Chile, se está desarrollando como la única alternativa para el suministro de agua.

La desalinización o desalación de aguas salobres o agua de mar constituyen una de las principales alternativas para el suministro de agua de zonas costeras. Esta técnica viene aplicándose cada vez con mayor frecuencia en el mundo, y han permitido el desarrollo de diversas actividades económicas que anteriormente se vieron limitadas como consecuencia de la escasez del recurso hídrico. **Un elemento que es importante señalar es la confiabilidad que como fuente tienen el utilizar el agua de mar, no sólo en cuanto a su disponibilidad, sino también en cuanto a su calidad.**

Cabe mencionar que el crecimiento de desalación se da con mayor fuerza en los países con una baja disponibilidad de acceso al recurso y tiende a acentuarse en los próximos años, con motivo del cambio climático y el estrés hídrico.

El Perú no es ajeno al tratamiento de agua mediante planta desalinizadoras toda vez que existen experiencias como se detalla a continuación:

Cuadro N.° 06: Plantas desaladoras en el Perú

REGION	Plantas	USO	CAUDAL (LPS)
Piura	Planta Bayóvar	Minero	57
La Libertad	Planta Virú	Riego	N.D
Lima	Planta Chilca	Poblacional	29
Lima	Planta Provisur	Poblacional	Fase 1: 250 lt/s y Fase 2: 400 lt/s
Ica	Planta Cerro Lindo - Chincha	Minero	36
Arequipa	Valle Majes	Riego	N.D

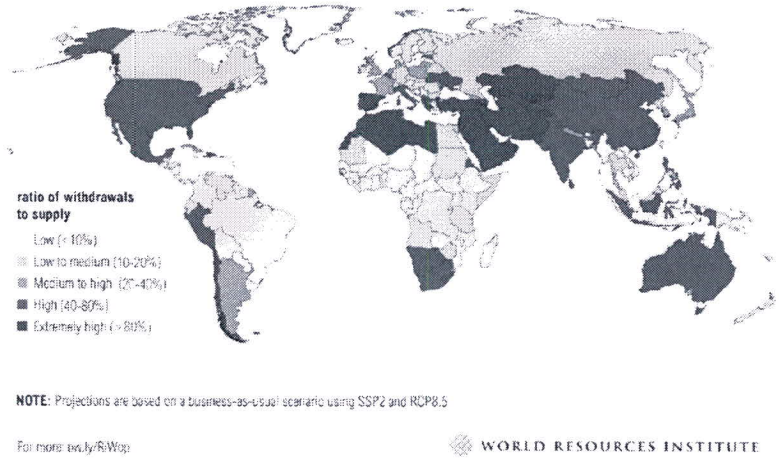
Fuente: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Dirección General de Programas y Proyectos en Construcción y Saneamiento – DGPPCS

Así, la desalación es una de las alternativas para enfrentar el estrés hídrico que enfrentan ciudades del mundo y el Perú no es la excepción. Considerando que nuestro país tiene disponibilidad de fuente de agua segura en las zonas costeras del país (mar), la desalación es una alternativa para el abastecimiento de agua potable en localidades con escasez y conflictos por el recurso hídrico.

Sobre el particular, resulta importante señalar que, de acuerdo al reporte del Instituto de Recursos Mundiales, el Perú se encuentra dentro de la escala "muy alta" con riesgo de hasta 80 % de no tener agua para el año 2040.

Gráfico N.° 05: Estrés hídricos por países al 2040

Water Stress by Country: 2040



De acuerdo a la Política Nacional de Saneamiento, la disponibilidad del recurso hídrico es cada vez menor, y ello se constata en el hecho que el gobierno nacional ha declarado en emergencia diversas regiones del país por amenaza y déficit hídrico[16], lo que impacta en el nivel de inversiones para garantizar el acceso a fuentes naturales de agua; y en la calidad del servicio, al restringir o disminuir las horas del mismo.

Teniendo en cuenta dicha problemática, se ha identificado como población potencial a aquellas ciudades que no cuentan con suministro de agua potable en el ámbito de las regiones de la Costa del Perú para ser atendida mediante desalación; sin embargo, es importante señalar que se deben presentar una serie de condiciones adicionales a fin de alcanzar este objetivo.

De esta manera, se estarían adoptando, de manera oportuna, medidas necesarias para atender la demanda de agua existente en las zonas costeras, así como garantizar la sostenibilidad del servicio de agua potable mediante una fuente segura (mar) para suplir el déficit de abastecimiento de agua potable.

4.1.2. Problemática asociada al tratamiento de aguas residuales

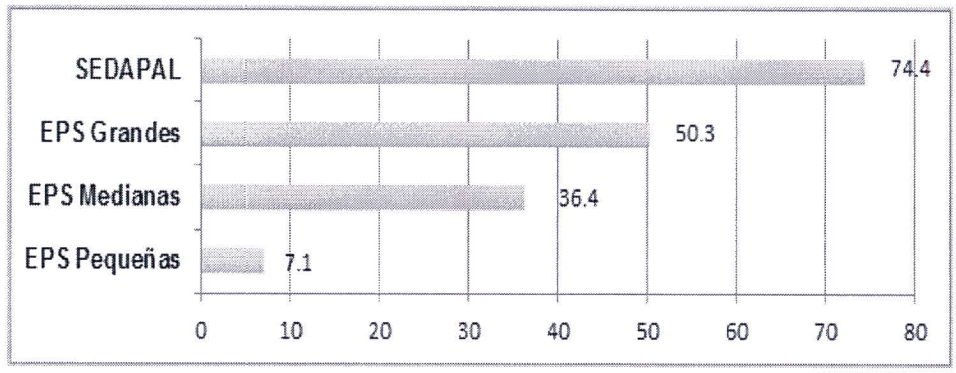
Las coberturas de los servicios son el resultado del cociente de la población servida de agua potable[17] o de alcantarillado, según corresponda, y la población del ámbito de administración de las Empresas Prestadoras.

Respecto a la cobertura de tratamiento de aguas residuales en el ámbito de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (Empresas Prestadoras), datos específicos presentados en el Estudio "Las EPS y su desarrollo, 2014" elaborado por Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento Sunass permiten realizar una evaluación enfocada en el sistema de tratamiento de aguas residuales en el ámbito de empresas prestadoras que resulta más útil que el análisis global de los servicios de saneamiento de los que forma parte. El cuadro siguiente presenta los resultados del Estudio respecto a la materia específica señalada:

Gráfico N.° 06: Cobertura nacional de tratamiento de aguas residuales en el ámbito de Empresas Prestadoras (2014)

[16] Se cita como ejemplo el Decreto Supremo N.° 089-2016-PCM, que declara el Estado de Emergencia por peligro inminente por déficit hídrico en los departamentos de Apurímac, Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque, La Libertad, Pasco, Piura, Puno, Tacna y Tumbes, así como en siete (07) provincias del departamento de Lima y en cuatro (04) del departamento de Arequipa; y, así como el Decreto Supremo NO 086-2016-PCM, que declara el Estado de Emergencia ante déficit hídrico en el departamento de Moquegua.

[17] Población que recibe el servicio mediante conexión de agua potable o pileta pública.



Fuente: Las EPS y su desarrollo 2014, Sunass (2015)

Estas cifras reflejan las drásticas distancias existentes entre el nivel de tratamiento de aguas residuales registrado en el ámbito de Lima y Callao a cargo de SEDAPAL (Empresa Prestadora del Gobierno Nacional) y a las Empresas Prestadoras municipales, particularmente respecto de las Empresas Prestadoras Pequeñas (hasta 15,000 conexiones).

Más allá de los promedios, se aprecia que existen **25 Empresas Prestadoras** que no tratan las aguas residuales derivadas del servicio de alcantarillado que prestan y 3 Empresas Prestadoras cuya cobertura no supera el 7%.

En la misma línea, el Estudio "Diagnóstico de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales en el ámbito de operación de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento" elaborado por la Cooperación Alemana al Desarrollo - Agencia de la GIZ en el Perú por encargo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass, 2014) arribó a las siguientes conclusiones en relación a la situación del tratamiento de aguas residuales en las 253 localidades del país atendidas por Empresas Prestadoras:

- 89 localidades no cuentan con infraestructura de tratamiento de aguas residuales y vuelcan el agua residual cruda directamente a los ríos, mares, pampas y/o drenes. De este grupo, Huancayo, Huánuco, Sullana y Cajamarca son las cuatro localidades más grandes; su población asciende a 1.888,000.00 habitantes.

- En el 2013, estas localidades vertieron por día un total de 298 000,00 m 3 de agua residual al medio ambiente sin ningún tratamiento, esto es, el 12% del total del agua residual vertida al alcantarillado en el ámbito de Empresas Prestadoras.

- En las 164 localidades restantes, todo o parte de las aguas residuales (entre el 1% y el 100%) son conducidas hacia una planta de tratamiento de aguas residuales. Respecto del efluente de las plantas de tratamiento existentes, no ha sido determinada cuánta agua residual es adecuadamente tratada.

Además, SEDAPAL, al igual que en años anteriores, concentró a la mayor parte de la población servida de agua potable, puesto que acumuló el 49.59% del total, seguida de las Empresas Prestadoras Grande con un 40.40%. Las Empresas Prestadoras Mediana y Pequeña alcanzaron un 7.83 y 2.18%, respectivamente.

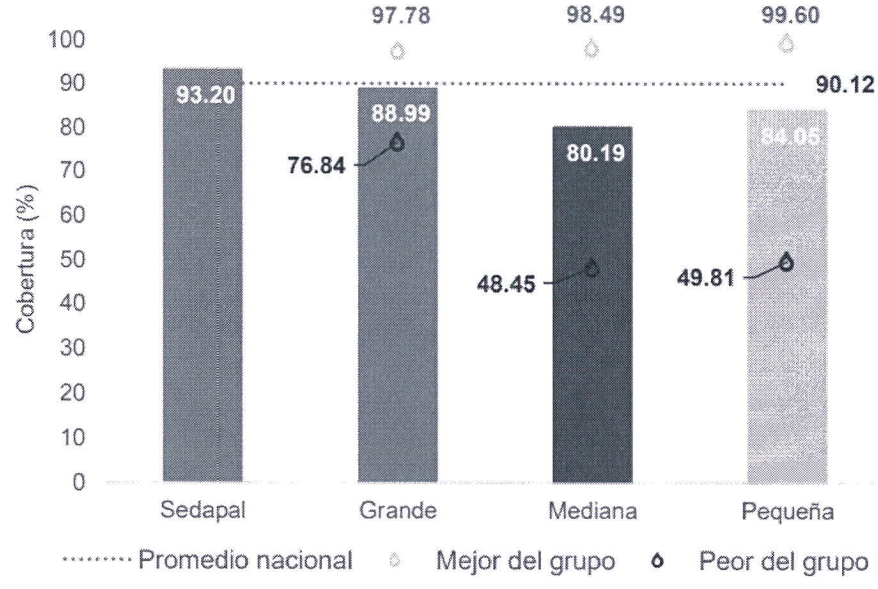
Cuadro N.° 07: Distribución de la población ámbito y la población servida de agua potable por grupo de Empresa Prestadora

Grupo de Empresas Prestadoras	Población en el ámbito de la EP		Población Servida de agua potable	
	%	Cantidad	%	Cantidad
Sedapal	47.95%	9,787,928	49.59%	9,122,814
EP Grande	40.92%	8,352,215	40.40%	7,432,836
EP Mediana	8.80%	1,796,219	7.83%	1,440,472
EP Pequeña	2.33%	476,317	2.18%	400,356
Total	**100.00%**	**20,412,679**	**100.00%**	**18,396,478**

Fuente: Sunass

Las Empresas Prestadoras SEDA HUÁNUCO S.A, EMAPACOP S.A. y EMSAPA YAULI – LA OROYA S.R.L. clasificadas como Empresa Prestadora Grande, Mediana y Pequeña, respectivamente, al igual que en el año anterior, presentan los menores niveles de coberturas de agua potable.

Gráfico N.° 07: Cobertura de agua potable por grupo de Empresa Prestadora 2019



Fuente: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)

Los estudios referidos precedentemente identifican como principales causas de la problemática descrita las siguientes:

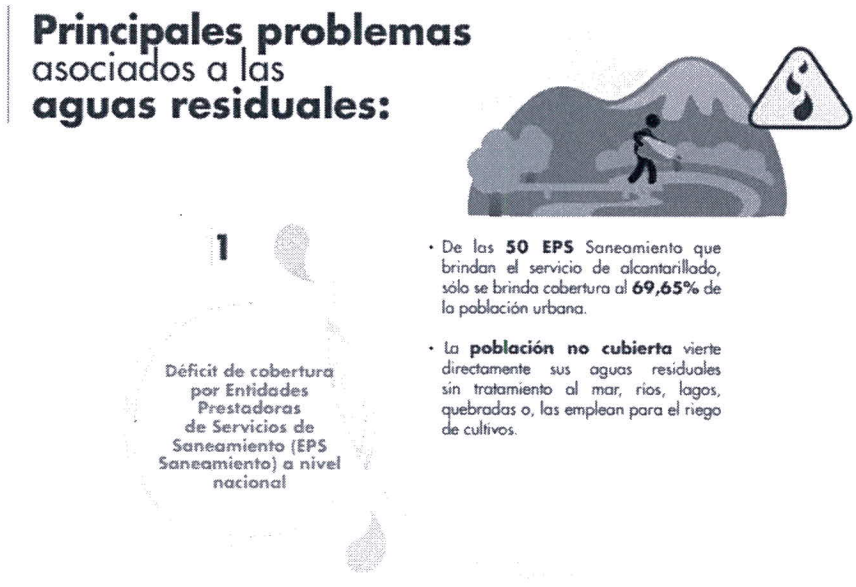
i) El déficit en la gestión de inversiones (obras paralizadas, procesos de transferencias de infraestructuras entre gobiernos descentralizados. y Empresas Prestadoras no concluidos, conflictos legales y sociales, entre otros);
ii) La falta de saneamiento de predios;
iii) La brecha de inversiones; así como,
iv) Las deficiencias técnicas y de capacidad registradas en la infraestructura existente.

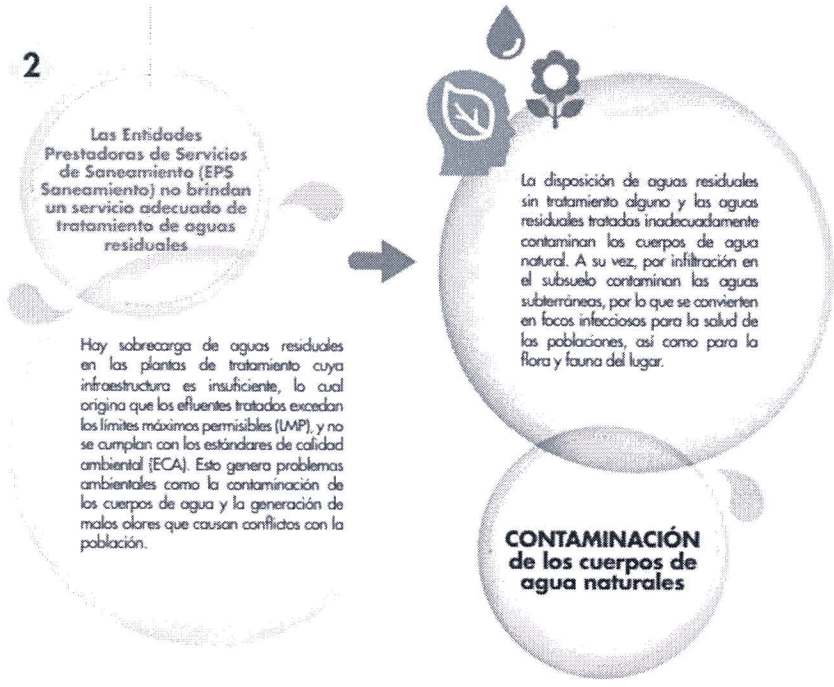
De acuerdo con el Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento 2014-2021, el total de inversión requerida para lograr la cobertura universal en el tratamiento de aguas residuales en el ámbito urbano alcanza los S/ 4,959'302,243.00 soles, considerando los altos costos de inversión asociados que fueron calculados en S/ 243,000 por l/s.

4.1.3. Problemática ambiental y social relacionada al tratamiento de aguas residuales

El vertimiento de aguas servidas sin tratamiento al mar es una de las cuatro actividades consideradas como responsables de la contaminación de cuerpos de agua. En ese sentido, el marco regulatorio nacional ha establecido medidas orientadas a la prevención de la contaminación del agua derivada de dicha problemática sectorial.

Gráfico N.° 08: La fiscalización ambiental en aguas residuales





Fuente: Elaborado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

La Ley N.° 29338, Ley de Recursos Hídricos, estableció la exigencia de contar con Programas de Adecuación de Vertimientos y reúso del Agua Residual (en adelante, PAVER), Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, PAMA) y con autorización de vertimiento o reúso. Sin embargo, el 48% de las PTAR no han sido inscritos en el PAVER y no cuentan con autorización; mientras que respecto del 11% de vertimientos inscritos, no se han presentado los PAMA correspondientes. Cabe precisar que, para obtener la autorización de vertimiento de efluentes de PTAR a cuerpos naturales, es necesario que la Empresa Prestadora cumpla con los Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) aplicables.

En el Perú, la tecnología de tratamiento que más se utiliza es la de lagunas de estabilización sin desinfección química. Este sistema de tratamiento presenta serias dificultades para cumplir el LMP de coliformes termotolerantes. De acuerdo al Estudio citado precedentemente, el 85% de las PTAR no cuentan con un tratamiento que les permita una remoción de coliformes termotolerantes suficiente para cumplir el LMP. Asimismo, conforme fue indicado previamente, la sobrecarga hidráulica, la sobrecarga orgánica; así como deficiencias en el diseño y mantenimiento de infraestructura registradas en las PTAR imposibilitan el cumplimiento de los LMP vinculados a la operación de infraestructura de tratamiento de aguas residuales.

Acerca de la disposición final de efluentes de las PTAR, el citado Estudio determinó lo siguiente:

- 24% de las PTAR vierten sus efluentes en cuerpos de agua (río, lago y mar) y están obligadas a cumplir los LMP y ECA-Agua.
- 30% de las PTAR vierten sus efluentes a canales de riego y drenaje, donde no se aplican los ECA-Agua.
- 20% de las PTAR vierten sus efluentes a quebradas secas o los infiltran al terreno, sin considerar una posible contaminación del suelo y de la napa freática. Cuando se vierte a una quebrada seca, se exige que el efluente reúna las características requeridas por el Estándar de Calidad Ambiental (ECA) Agua; sin embargo, ninguna de las PTAR tiene la tecnología necesaria para cumplir con dichos requerimientos.
- 10% de las PTAR vierten sus efluentes en los terrenos aledaños a la PTAR donde forman lagunas y humedales de infiltración, lo cual puede causar efectos adversos en la napa freática.
- A julio del 2014, solo 6 PTAR contaban con autorización: 3 de vertimiento y 3 de reúso.

Como se puede apreciar, la disposición final de aguas residuales sin tratamiento o con tratamiento deficiente y el incumplimiento de las obligaciones legales vinculadas a los LMP y ECA-Agua genera la contaminación de fuentes de agua superficial y subterránea y, como consecuencia de ello, constituye una afectación grave del ambiente y la salud de la población.

Ante dicha situación, resulta necesario que el Gobierno Nacional determine, priorice, cofinancie y ejecute proyectos de inversión bajo la modalidad de asociaciones público privadas que se encuentren destinados al tratamiento de aguas residuales.

Si bien el MVCS viene suscribiendo con las municipalidades provinciales Convenios de delegación de facultades y competencias, fin -de ejercer la titularidad de proyectos para el tratamiento de aguas residuales; sin embargo, ello genera que luego de un largo y complejo proceso, sujeto a presiones y contradicciones de los alcaldes y sus regidores se firmen los convenios que permiten la intervención del MVCS.

Es por ese motivo que mediante la Ley Marco, se le asignó al MVCS el rol de entidad titular de proyectos sobre tratamiento de aguas residuales mediante el mecanismo de asociaciones público privadas, a nivel nacional. Sin embargo, esta disposición ha sido derogada mediante la Ley N.° 30672, Ley que modifica los artículos 6, 46, 55 y 79; deroga la Segunda Disposición Complementaria Final, y la Octava y la Novena Disposiciones Complementarias Transitorias del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

4.1.4. Problemática asociada a la prestación de los servicios de saneamiento

El esquema de modelo de gestión municipal urbano se encuentra colapsado, las empresas prestadoras brindan un servicio deficiente de agua potable; la densidad

promedio de rotura de redes de agua potable es de 0.66 roturas por kilómetro de red, registrando valores entre 0.1 y 6.8 roturas/km; y respecto del alcantarillado, se tiene que la densidad promedio de atoro de redes de alcantarillado es de 4.3 atoros por kilómetro de red, presentando valores que se encuentran en el rango 0.4 y 31 atoros/km. Esto se produce por la falta de un mantenimiento periódico a las redes, que se traduce en un servicio de baja calidad a los usuarios y en pérdida de agua[18].

Asimismo, en el área urbana, la cobertura a nivel nacional de agua potable, medida como la disponibilidad de una conexión física a la vivienda, es de 94.7%; mientras que la cobertura de alcantarillado es 89.5%. Por su parte, en el área rural, la cobertura de agua potable, medida como el acceso a una fuente segura, es 70.5% en agua; mientras que la de alcantarillado alcanza el 23.7%. En el ámbito rural se concentra el 62.2% de la población que no tiene acceso al agua, así como el 68.2% de población que carece de servicios de alcantarillado; respecto a la calidad del agua potable, se advierte que existe una brecha significativa respecto del ámbito urbano, ya que, según Enapres, sólo el 2.2%[19] del agua es segura[20]. De ello, se observa que las brechas de acceso y calidad de los servicios de saneamiento, evidencian la inequidad entre los ámbitos urbano y rural, así como la inequidad existente al interior de cada ámbito, siendo el caso que la población más pobre resulta ser la más afectada[21].

Respecto a la gestión de las inversiones; se advierte que algunas empresas prestadoras aún no gestionan adecuadamente sus inversiones, ya que no cuentan con capacidad para mantener, gestionar y ampliar su infraestructura ni para garantizar la prestación de los servicios; esto debido a los débiles incentivos para alcanzar la eficiencia, la baja capacidad gerencial y el desequilibrio financiero. De otro lado, las transferencias del Tesoro Público no han respondido a una planificación sectorial nacional; las brechas de inequidad en el acceso y en la calidad de los servicios no se han reducido. El total del Presupuesto Público destinado al sector saneamiento, entre los años 2011 y 2016, ha sido de 29,4 mil millones de soles; sin embargo, el nivel de ejecución promedio para los tres niveles de gobierno alcanzó únicamente el 65%, denotando deficiencias para ejecutar la totalidad de las transferencias realizadas.

4.1.5. Problemática asociada con la Política de integración de Empresas Prestadoras

[18] Por ejemplo, en Lima se registra hasta el 50% de pérdidas del agua alimentada en la red debido a fugas en las tuberías e insuficiente mantenimiento (GIZ, 2011).

[19] El promedio de cloro residual, que reportan las empresas prestadoras corresponde a todo el sistema; mientras que, Enapres proporciona el promedio de las viviendas.

[20] El porcentaje de muestras son iguales o mayores a 0,5 mg/l de cloro residual libre.

[21] Cabe indicar que la información mencionada es concordante con lo dispuesto en el Plan Nacional de Saneamiento, aprobado por el Decreto Supremo N.° 018-2017-VIVIENDA.

Los resultados de las condiciones de gobernabilidad y gobernanza del 2014 revelaron que ninguna empresa prestadora obtuvo una calificación de buen desempeño, 9 alcanzaron un desempeño regular, 12 tuvieron un desempeño bajo y **28, es decir el 57% de las empresas prestadoras, calificaron con muy bajo desempeño.**

Asimismo, es preciso señalar que, respecto de los indicadores de sostenibilidad financiera se observa que la gran mayoría de las empresas prestadoras no tiene capacidad para cubrir sus costos operativos, y tienen dificultades permanentes de liquidez para atender los gastos corrientes. Tal es el caso que, 25 empresas prestadoras tienen un margen operativo en negativo.

Con los resultados antes señalados, se pone en evidencia las deficiencias del modelo de gestión de las empresas prestadoras, toda vez que muchas de estas, presentan un reducido tamaño y limitada capacidad de pago. Asimismo, **la débil gestión de los prestadores**[22]; refleja que, el desempeño de las empresas prestadoras no es satisfactorio y no son sostenibles, **debido a diversa problemática, entre la que podemos mencionar la gestión politizada de las empresas prestadoras, incentivada por los gobiernos locales**, ocasionando que las empresas no actúen con autonomía, producto de una concepción equivocada del control. La problemática señalada, se agudiza debido a la intervención de los municipios como prestadores de los servicios de saneamiento a través de la Unidad de Gestión Municipal o de un Operador Especializado, quienes muchas veces no cuentan con la capacidad financiera para sostener los costos que demanda la operación de la infraestructura de saneamiento, esto a razón de que, el pago promedio mensual por servicios se estima en S/. 7.00 por familia, y en otros casos existe población que no paga por los servicios que recibe. Al respecto, cabe mencionar que, en la mayor parte de las municipalidades en las que intervino el Programa de Saneamiento Nacional (PNSR) no se identificó un Área Técnica Municipal (ATM) que se dedicara exclusivamente a supervisar el mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento[23]. En el ámbito rural, los operadores se diversifican dado que hasta el año 2016[24], las Juntas de Administración de Servicios de Saneamiento (JASS) prestaban estos servicios sin la debida asistencia técnica para operar.

Además, la atomización de prestadores, sobre todo en el ámbito urbano, dificulta la escala eficiente, toda vez que, los servicios de saneamiento poseen una estructura industrial de monopolio natural y geográfico, por lo caro que resulta interconectar unos sistemas con otros, y los altos costos de inversión en infraestructura. Esta característica hace que el costo medio de proveer estos servicios disminuya conforme

[22] De acuerdo a las evaluaciones de desempeño realizadas a las empresas prestadoras realizados por el OTASS y la SUNASS.

[23] Sistematización IV — Latinosan 2016.

[24] Bajo el marco normativo de la Ley N.° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, derogada por el Decreto Legislativo N.° 1280.

se incremente la producción, lo cual justifica que la provisión de los servicios de saneamiento se encuentre concentrada en una sola empresa.

VI. DESCRIPCIÓN Y SUSTENTO DE LA PROPUESTA

El presente proyecto de ley tiene dos objetos fundamentales:

- Establecer que el Gobierno Nacional promueva y cofinancie la ejecución de proyectos de tratamiento para agua potable, a través de la desalinización, y de tratamiento de aguas residuales, bajo la modalidad de asociaciones público privadas, a nivel nacional, con la finalidad de alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento.
- Impulsar la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento con la finalidad de alcanzar su fortalecimiento y la sostenibilidad de las inversiones, a través de la eficiencia empresarial.

En referencia al primer objeto, plantea fundamentalmente modificar el artículo 33 y 35 de la Ley Orgánica de Municipalidades, relacionados al otorgamiento de concesión y de la actividad empresarial municipal, respectivamente, que pretende incorporar un cuarto y quinto párrafo en el artículo 33 con la finalidad desarrollar el rol del Gobierno Nacional cuando en los casos de baja continuidad del servicio de agua potable y de ausencia o inadecuado tratamiento de aguas residuales que afecten la salud de la población y el ambiente, de acuerdo a los indicadores de gestión reportados por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), en ese sentido, establece que el Gobierno Nacional, a través del MVCS, determina, prioriza y cofinancia proyectos de inversión, bajo la modalidad de asociaciones público privadas, para el tratamiento de agua potable a través de la desalinización y para el tratamiento de aguas residuales, incluyendo cuando corresponda el desarrollo de las inversiones complementarias y su operación y mantenimiento. Precisa, además, que los gobiernos locales mantienen sus competencias y responsabilidades por la prestación de los servicios de saneamiento.

Por otro lado, plantea que, para efectos de la fusión entre empresas prestadoras de servicios de saneamiento públicas de accionariado municipal, así como en las que se disponga de los bienes referidos al artículo 56 de la LOM, no se requiere acuerdo de Concejo Municipal, siendo de aplicación lo dispuesto en el Decreto Legislativo N.° 1280.

En el artículo 2 se incorporan dos párrafos en el artículo 33 y un párrafo en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Municipalidades. En el artículo 33, sobre otorgamiento de concesiones, precisa que cuando se identifique casos de baja continuidad del servicios de agua potable y de ausencia o inadecuado tratamiento de aguas residuales que afecten la salud de la población y el ambiente, de acuerdo a los indicadores de gestión reportados al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento; el Gobierno Nacional a través del MVCS determina, prioriza y cofinancia proyecto de inversión pública, bajo la modalidad de asociaciones público privadas, para el tratamiento de agua potable a través de la desalinización y para el tratamiento de aguas residuales, incluyendo cuando corresponda el desarrollo de la inversiones complementarias y su operación y

mantenimiento. En el artículo 35, sobre la actividad empresarial municipal, se precisa que, para efectos de la fusión entre empresas prestadoras de servicios de saneamiento públicas de accionariado municipal, así como en las que se disponga de los bienes referidos en el artículo 56 de la presente Ley para tal fin, no se requiere acuerdo de Concejo Municipal.

Con respecto al artículo 3, pretende modificar ocho (8) artículos y una disposición complementaria final del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, relacionados a la responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano, de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano, modalidades para la integración de prestadores, obligaciones de los prestadores de los servicios de saneamiento, atribuciones, obligaciones y prohibiciones del Directorio, funciones de la Sunass, funciones del OTASS, Régimen de Apoyo Transitorio y modifica la décima octava disposición complementaria final, sobre adecuación de estatutos y transformación societaria de las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal.

Asimismo, en la propuesta se establece una disposición complementaria transitoria sobre la progresividad de la prestación de servicios a nivel provincial y una disposición complementaria derogatoria del inciso 3 del artículo 6 y el inciso 13.4 del artículo 13, así como la Décima y Vigésima Disposiciones Complementarias Finales del Decreto Legislativo N.° 1280.

De la problemática expuesta, también se verifica que es necesario modificar los artículos 112, 113, 114, 115 y 116 del Título IX de la Ley Marco.

Respecto de la propuesta del artículo 112, el mismo tiene por finalidad precisar los servicios a los cuales se encuentra facultado el prestador de servicios de saneamiento, denominando a la contraparte del contrato de manera general como proveedor, el cual deberá cumplir además de lo establecido en la norma de la materia sobre Contrataciones del Estado, y en razón de la especificidad de los servicios contratados, es necesario precisar otras condiciones y/o requisitos que debe cumplir que permita atender de mejor manera la demanda del prestador, habilitando para ello, que los mismos se regulen en el Reglamento.

Siendo la propuesta de modificación del artículo 112, la siguiente:

> "**Artículo 112.- Abastecimiento de agua y tratamiento de agua residual a los prestadores de servicios de saneamiento**
> 112.1. Facultase al prestador de servicios de saneamiento la adquisición de los siguientes servicios:
>
> a) Al abastecimiento de agua consistente en el acceso a la infraestructura del proveedor, con la finalidad de captar volúmenes de agua disponibles que se presenten de las fuentes de agua superficial, subterránea o desalinizada comprendidas en el derecho de uso de agua o, cuando corresponda, mediante el reúso de agua residual tratada.

b) Al tratamiento de agua residual con la participación de proveedores para el cumplimiento de lo establecido en el párrafo 26.1 del artículo 26 de la presente Ley.

112.2 El Reglamento establece las condiciones y/o requisitos especiales que deben de cumplir los proveedores, sin perjuicio de las disposiciones establecidas en la Ley NO 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo NO 344-2018-EF o norma que las sustituya".

Por otro lado, cuando el vertido de aguas residuales causa daños ambientales, se generan costos externos (externalidades) y se pierden los beneficios potenciales del uso de aguas residuales. Puede contemplarse un argumento económico para mejorar la gestión de las aguas residuales con el fin de minimizar los impactos negativos que puede causar y maximizar los beneficios que puede generar. Si las aguas residuales son reconocidas como un bien económico, adecuadamente tratadas pueden tener un valor positivo tanto para quienes las producen como para quienes las consumen.

A fin de contribuir con la superación de la problemática advertida, se modificó la Ley Marco, mediante el Decreto de Urgencia N.° 011-2020, con el objetivo de facultar a los prestadores de servicios de saneamiento a implementar alternativas para el abastecimiento de agua y el tratamiento de agua residual de los prestadores de servicios de saneamiento, tal como se señala a continuación:

"**Artículo 113.- Abastecimiento de agua y tratamiento de agua residual a los prestadores de servicios de saneamiento**

113.1. Para efectos del presente Título, el abastecimiento de agua consiste en el acceso por el prestador de servicios de saneamiento a la infraestructura del titular de un derecho de uso de agua otorgado por la Autoridad Nacional del Agua conforme a
la ley de la materia, con la finalidad de captar volúmenes de agua disponibles que se presenten de las fuentes de agua superficial, subterránea o desalinizada comprendidas en el derecho de uso de agua o, cuando corresponda, mediante el reúso de agua residual tratada.

113.2. Para el cumplimiento de lo establecido en el párrafo 26. I del artículo 26 de la presente Ley, los prestadores de servicios de saneamiento están facultados para realizar el tratamiento de agua residual con la participación de proveedores especializados".

Cabe señalar que, para el inicio de estos mecanismos, el prestador de servicios debe obtener previamente la viabilidad técnica y económica de la Sunass, para lo cual aquél presenta una propuesta con una serie de requisitos exigidos por la norma vigente y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2017-VIVIENDA.

Pese a lo expuesto, se advierte que la problemática del acceso a los servicios de saneamiento aún persiste, por lo que es necesario implementar mejoras a las disposiciones que regulan estos mecanismos orientados a promover nuevas alternativas en beneficio de la población.

De acuerdo con el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021[25], la inversión estimada para el cierre de brechas asciende a S/ 49.5 mil millones, de la cual el 80% está destinada a inversiones de ampliación de cobertura en agua, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, el 16% para inversiones de rehabilitación y mejoramiento, y el 4% para el fortalecimiento empresarial y micromedición.

Por su parte, según un estudio del BID (2019)[26], se estima que la brecha de acceso básico a infraestructura de largo plazo en Perú asciende a US$ 110 mil millones, concentrándose, entre otros, en el sector agua y saneamiento con aproximadamente US$ 29 mil millones[27] (27% del total).

Respecto del artículo 113, el cual regula la propuesta que debe presentar el prestador de los servicios de saneamiento a la Sunass, se propone establecer de manera expresa que la misma debe ser aprobada por el Directorio de las empresas prestadoras, toda vez que se trata de un órgano societario consultivo y representativo de la sociedad, encargado de velar por la adecuada gestión de la empresa; sin perjuicio de diferenciar al responsable de la aprobación de la propuesta para el caso de los demás prestadores, diferentes a las empresas de saneamiento.

En el mismo sentido, se precisa el rol de la Sunass en el sentido de señalar que son los encargados de evaluar dichas propuestas, y emitir, la opinión favorable, cuando corresponda, la misma que se circunscribe a señalar que la propuesta cuenta con viabilidad técnica y económica.

Siendo la propuesta de modificación del artículo 113, la siguiente:

> "**Artículo 113.- De la propuesta**
> 113.1. El prestador de servicios de saneamiento que requiera contratar los servicios de abastecimiento de agua y/o tratamiento de agua residual a que se refieren el numeral 112.1 del artículo 1 12, previamente debe obtener la opinión favorable de la Sunass, para lo cual, presenta a dicho organismo regulador su propuesta aprobada por el Directorio de la empresa prestadora de servicios de saneamiento, o por el máximo órgano de decisión en caso se trate de un prestador diferente. La propuesta debe contener la identificación y sustento de lo siguiente:
>
> a) El déficit, en determinado(s) sector(es) dentro de su ámbito de responsabilidad.
> b) El(los) punto(s) de interconexión factibles para el abastecimiento de agua o el tratamiento de agua residual, según corresponda.

[25] Aprobado mediante Decreto Supremo N.° 018-2017-VIVIENDA.

[26] Bonifaz, J.L., Urrunaga, R., Aguirre, J. & Quequezana, P. (2019). Brecha de Infraestructura en el Perú: Estimación de la Brecha de Largo Plazo 2019 — 2038. Banco Interamericano de Desarrollo — BID.

[27] Cabe indicar que la estimación de la brecha para el sector agua y saneamiento no considera indicadores relacionados al tratamiento de aguas residuales.

c) Los estándares mínimos del agua o del agua residual, según requiera el prestador de servicios de saneamiento en cada punto de interconexión.
d) Otros que determine el Reglamento.

113.2. La Sunass evalúa, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles de recepcionada la propuesta del prestador de servicios de saneamiento, y emite opinión favorable, de ser el caso, que comprende la viabilidad técnica y económica, conforme al procedimiento que establezca el Reglamento de la presente Ley. La Gerencia General de la Sunass es responsable del cumplimiento del presente párrafo".

Respecto del artículo 114, el actual artículo, diferencia el plazo de los servicios según se trate de abastecimiento de agua o tratamiento de agua residual, señalando un plazo de veinte (20) y seis (6) años respectivamente.

Sin embargo, dicha norma no considera que, ante proyectos más complejos indistintamente del servicio, resultará mucho más beneficioso para el prestador contar con un plazo mayor, debido a que el costo del servicio se prorrateará durante ese periodo. No obstante, lo señalado recaerá en la evaluación de cada prestador requerir el servicio por un menor tiempo, en caso así lo requieran.

Por otro lado, es preciso diferenciar los plazos del servicio con el tiempo que pueda tomarle al proveedor la realización de las acciones (Trámite, permisos, construcción, instalación, etc.) que resulten necesarias para que pueda brindar el servicio, las cuales deberán efectuarse en un tiempo prudencial, de lo contrario, el prestador de servicios vería relegada la satisfacción de los servicios contratados, para ello se propone establecer un plazo máximo de treinta y seis (36) meses.

Siendo la propuesta de modificación del artículo 114, la siguiente:

"**Artículo 114.- Plazo de contrato**
114.1 El plazo del contrato de los servicios a que se refiere el numeral 112.1 del artículo 112, no puede exceder de veinticinco (25) años. Este plazo no incluye el tiempo para las acciones necesarias a cargo del proveedor para el inicio de la prestación efectiva del servicio, el cual no puede ser mayora treinta y seis (36) meses computados desde la fecha de suscripción del contrato.
114.2. El contrato surte efecto desde la suscripción de las partes; sin embargo, los prestadores de servicios de saneamiento no realizan pago alguno hasta que se brinde de manera efectiva el servicio contratado".

Respecto del artículo 115, la norma actual regula que el Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento brinda asistenta técnica para la elaboración de las propuestas; sin embargo, dicha documentación es una de las primeras acciones que impulsa el prestador para la implementación de lo dispuesto en el Título IX de la Ley Marco, por lo que resulta necesario que el rol del OTASS no se limite únicamente a la Propuesta, sino que se efectúe un acompañamiento constante y durante toda las etapas necesarias que demande el prestador de servicios para la contratación de los servicios.

Siendo la propuesta de modificación del artículo 115, la siguiente:

> "**Artículo 115.- Asistencia técnica**
> El OTASS brinda asistencia técnica a los prestadores de servicios de saneamiento para la elaboración de las propuestas, entre otros aspectos regulados en el presente Título".

Respecto del artículo 116, cabe señalar que al encontrarnos ante un servicio que puede ser brindado por más de un proveedor para la satisfacción de la necesidad demandante, se ha visto por necesario establecer algunas particularidades para su contratación, tal como se regula actualmente.

Sin embargo, a fin de despejar toda duda sobre la determinación de los precios máximos a cargo de la Sunass, es necesario establecer de manera expresa que éste puede ser más de un precio, dependiente de cada fuente de agua y/o calidad del agua residual tratada, según corresponda, y que el mismo tiene carácter de confidencial, debido a que formará parte del expediente de contratación para la adquisición de los servicios, evitando que los proveedores eleven sus precios en perjuicio de los prestadores, y por ende de los usuarios.

Adicionalmente, es necesario establecer la posibilidad de mantener la infraestructura en posesión del prestador de servicios a la conclusión del contrato de acuerdo con lo establecido en el Reglamento.

Siendo la propuesta de modificación del artículo 116, la siguiente:

> "**Artículo 116.- Características del procedimiento de contratación**
> 116.1. El procedimiento de contratación tiene las siguientes características:
> a) La Sunass determina el(los) precio(s) máximo(s) unitario(s) por cada fuente de agua y/o calidad del agua residual tratada, según corresponda. Dicho precio(s) tiene carácter confidencial; su determinación y tratamiento se efectúa según lo establezca el Reglamento.
> b) A la culminación del plazo de contrato se efectuará la transferencia de la infraestructura que desarrolle el proveedor para el cumplimiento del servicio, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento.
> c) Se faculta la contratación a más de un postor en el mismo procedimiento de contratación, priorizando las propuestas que contengan el menor precio unitario y el menor plazo para el inicio de la prestación, a fin de satisfacer totalmente el requerimiento del prestador de servicios de saneamiento, hasta llegar al precio máximo unitario establecido por Sunass, exceptuándose del límite establecido en el párrafo 62.2 del artículo 62 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo NO 344-2018-EF o norma que la sustituya.
> 116.2. El prestador de servicios de saneamiento garantiza la disponibilidad de los recursos para las contrataciones señaladas en el presente título, de acuerdo con el marco normativo de la regulación económica, considerando la

opinión favorable de la Sunass a la Propuesta, conforme lo establezca el Reglamento".

Adicionalmente, el proyecto de ley contiene dos disposiciones complementarias finales, en los términos siguientes:

> "**PRIMERA. Modificación del Texto Único Ordenado**
> En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados desde la vigencia de la presente Ley, se modificará el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N.° 005-2020-VIVIENDA".
>
> "**SEGUNDA. Adecuación de Reglamento**
> El Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente Ley adecúa el Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N.° 019-2017-VIVIENDA, a las modificaciones contempladas en la presente Ley".

Debido a que actualmente se cuenta con Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N.° 005-2020-VIVIENDA, es necesario establecer un plazo para su actualización a fin consolidar las modificaciones a la Ley Marco en dicho texto normativo. Asimismo, corresponde señalar un plazo con la finalidad de que el Poder Ejecutivo tramite dentro del mismo, la adecuación del Reglamento de la Ley Marco en atención a las modificaciones efectuadas por la presente ley.

VII. ANÁLISIS TÉCNICO

En ese sentido, se ha detallado un conjunto de problemas que ha llevado a que la brecha de cobertura del servicio de agua potable perjudique a **3,4 millones de peruanos que carecen de dicho servicio y 8,0 millones de peruanos carezcan del servicio de alcantarillado**, desprendiéndose que, las brechas en el acceso a los servicios de saneamiento constituyen el problema central que afecta al sector saneamiento en la actualidad.

Entre los factores que contribuyen a tener dicho problema central, la propuesta legislativa ha mencionado como los causantes de las brechas de cobertura de acceso al agua potable y la calidad de los servicios de saneamiento a los siguientes:

- La asociada a la disponibilidad de agua potable, que de acuerdo al reporte del Instituto de Recursos Mundiales, el Perú se encuentra dentro de la escala "muy alta" con riesgo entre 40%-80% de no tener agua para el año 2040, siendo una de las alternativas para solucionar dicha dificultad, la implementación de

proyectos de desalinización de aguas de mar para suministro en zonas costeras del país.

- La asociada al tratamiento de aguas residuales, al respecto es necesario indicar que según cifras consideradas en la exposición de motivos y tomando como fuente a la Sunass (2014), la cobertura de las EPS Grandes (en promedio) en tratamiento de aguas residuales a 50,3%, en tanto las EPS Medianas tenía una cobertura de 36,4% y las EPS Pequeñas solo ascendería a 7,1%. Estos déficits de cobertura, obedecería a: déficit en la gestión de inversiones (obras paralizadas, procesos de transferencia de infraestructura entre gobiernos descentralizados y EPS no concluidos, conflictos legales y sociales, entre otros); la falta de saneamiento de predios; brecha de inversiones; y, las deficiencias técnicas y de capacidad registrada en la infraestructura existente.

- La asociada a la problemática ambiental y social relacionada al tratamiento de aguas residuales. Al respecto, en su exposición de motivos señala que el vertimiento de aguas servidas sin tratamiento al mar es una de las cuatro actividades consideradas como responsables de la contaminación de cuerpos de agua. De igual modo, indica que, en el Perú, la tecnología de tratamiento que más se utiliza es la de lagunas de estabilización sin desinfección química. Este sistema de tratamiento presenta serias dificultades para cumplir el Límites Máximas Permisibles (LMP) de coliformes termotolerantes. De acuerdo al Estudio citado precedentemente, el 85% de las PTAR no cuentan con un tratamiento que les permita una remoción de coliformes termotolerantes suficiente para cumplir el LMP. En consecuencia, la disposición final de aguas residuales sin tratamiento o con tratamiento deficiente y el incumplimiento de las obligaciones legales vinculadas a los LMP y ECA-Agua genera la contaminación de fuentes de agua superficial y subterránea y, como consecuencia de ello, constituye una afectación grave del ambiente y la salud de la población. Ante esa realidad es razonable que el Gobierno Nacional determine, priorice, cofinancie y ejecute proyectos de inversión bajo la modalidad de asociaciones público privadas que se encuentren destinados al tratamiento de aguas residuales, dado que el procedimiento actual ha perdido eficacia en su ejecución.

- La asociada a la prestación de los servicios de saneamiento, en este punto es necesario resaltar lo señalado, en lo que respecta a que el esquema de modelo de gestión municipal urbano se encuentra colapsado, las empresas prestadoras brindan un servicio deficiente de agua potable; la densidad promedio de rotura de redes de agua potable es de 0,66 roturas por kilómetro de red; y respecto del alcantarillado, la densidad de atoro de redes de alcantarillado es de 4.3 atoros por kilómetro de red. Esto se produciría por la falta de un mantenimiento periódico a las redes, que se traduce en un servicio de baja calidad a los usuarios y la pérdida de agua. Respecto a la calidad de agua potable, existe una brecha significativa respecto del ámbito urbano, ya

que, según Enapres, sólo el 2,2% del agua es segura. Finalmente, hace notar que algunas empresas prestadoras aún no gestionan adecuadamente sus inversiones, ya que no cuentan con capacidad para mantener, gestionar y ampliar su infraestructura ni para garantizar la prestación de los servicios; esto debido a los débiles incentivos para alcanzar la eficiencia, la baja capacidad gerencial y el desequilibrio financiero.

- La asociada con la política de integración de empresas prestadoras. Las condiciones de gobernabilidad y gobernanza del 2014, realizadas a las EPS, revelaron que ninguna empresa prestadora obtuvo una calificación de buen desempeño, 9 alcanzaron un desempeño regular, 12 tuvieron un desempeño bajo y 28, es decir, el 57% de las empresas prestadoras, calificaron con muy bajo desempeño. Asimismo, la gran mayoría de las empresas prestadoras no tiene capacidad para cubrir sus costos operativos, y tienen dificultades permanentes de liquidez para atender los gastos corrientes. Tal es el caso que, 25 empresas prestadoras tienen un margen operativo en negativo. Muchas de estas presentan un reducido tamaño y limitada capacidad de pago. Asimismo, la débil gestión de los prestados, debido a una gestión politizada, ocasionando que las empresas no actúen con autonomía. Finalmente, la atomización de prestadores, sobre todo en el ámbito urbano, dificulta la escala eficiente, toda vez que, los servicios de saneamiento poseen una estructura industrial de monopolio natural y geográfico, por lo caso que resulta interconectar unos sistemas con otros, y los altos costos de inversión en infraestructura. Esta característica hace que el costo medio de proveer estos servicios disminuya conforme se incremente la producción, o cual justifica que la provisión de los servicios de saneamiento se encuentre concentrada en una sola empresa.

En ese contexto, para coadyuvar a la solucionar los problemas descritos, se propone el presente proyecto de ley que promueva y cofinancie la ejecución de proyectos de tratamiento para agua potable, a través de la desalinización, y de tratamiento de aguas residuales, bajo la modalidad de asociaciones público privadas, a nivel nacional. Asimismo, que impulse la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento. Para tal efecto, plantea modificar el artículo 33, sobre otorgamiento de concesión y el artículo 35 relacionado a la actividad empresarial municipal establecidos en la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

5.1. De la promoción de proyecto para el tratamiento de aguas

En relación a la promoción de proyectos para el tratamiento de aguas, nuestra propuesta señala que con la finalidad de alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento que impulsen la ejecución de proyectos de tratamiento para agua potable, a través de la desalinización, y de tratamiento de aguas residuales, se propone efectuar incorporaciones al artículo 33 de la LOM.

Al respecto, el artículo citado dispone que los gobiernos locales pueden otorgar en concesión (una de las modalidades de asociaciones público privadas) al sector privado

la ejecución y explotación de obras de infraestructura o de servicios públicos, conforme a ley. Ello quiere decir, que tratándose de proyectos de asociaciones público privadas en materia de saneamiento, los gobiernos locales ejercen las funciones y atribuciones de entidad titular de los proyectos establecidos en la normativa de promoción de la inversión privada[28].

Teniendo en cuenta lo señalado, se propone incorporar el párrafo cuarto a dicho artículo con la finalidad de establecer que en los casos de baja continuidad del servicio de agua potable y de ausencia o inadecuado tratamiento de aguas residuales que afecten la salud de la población y el ambiente, de acuerdo a los indicadores de gestión reportados al MVCS por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), conforme al marco normativo vigente; el Gobierno Nacional, a través del MVCS, determina, prioriza y cofinancia proyectos de inversión bajo la modalidad de asociaciones público privadas, para el tratamiento de agua potable, a través de la desalinización, y para el tratamiento de aguas residuales, incluyendo el desarrollo de las inversiones complementarias y su operación y mantenimiento cuando corresponda. Para tal efecto, ejerce las funciones y atribuciones de Entidad Titular del Proyecto, conforme a las normas aplicables en materia de promoción de la inversión privada.

Al respecto, es necesario precisar que el Anexo N.° 3 el "Sistema de Indicadores de Gestión de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento" del Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N.° 003-2007-SUNASS-CD, establece como indicadores de gestión de las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento, entre otros, la continuidad y el tratamiento de aguas residuales, los cuales son evaluados por la Sunass a través de su Gerencia de Supervisión y Fiscalización.

Esta propuesta justifica la intervención del MVCS en la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociaciones público privadas en las materias descritas cuando se presenten dos (2) situaciones que afectan gravemente el ambiente y/o la salud de la población: El caso de baja continuidad y cobertura del servicio de agua potable generado por la limitada oferta de fuentes de agua, que está afectando a las zonas costeras del Perú, así como el problema de la contaminación de los cuerpos de agua, como los mares, ríos, lagos, entre otros, producido por la disposición final de aguas residuales sin tratamiento o con tratamiento deficiente, que genera el incumplimiento de las obligaciones legales vinculadas a los LMP y ECA-Agua.

Por otro lado, las funciones y atribuciones de Entidad Titular de Proyecto la realizaría el MVCS, en calidad de Ente rector del sector saneamiento, no solo porque cuenta con los recursos necesarios para asumir los elevados costos de inversión que involucra el

[28] Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, aprobado por el Decreto Supremo N° 254-2017-EF, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF.

desarrollo de este tipo de proyectos de infraestructura pública, sino además por la experiencia obtenida desde el año 2000 en materia de asociaciones público privadas, al ejercer la calidad de Concedente en cinco (5) contratos de concesión suscritos en el ámbito de SEDAPAL para tratamiento de aguas residuales y sistemas de captación, almacenamiento y conducción de agua cruda para su tratamiento, entre otros (Taboada, La Chira, Huascacocha, PROVISUR, Chillón).

La asignación de la competencia como titular del proyecto al MVCS se encuentra amparada en lo dispuesto por el artículo 70 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, el cual establece que "La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley". Asimismo, es compatible con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 10 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS que prescribe que el MVCS tiene como función promover asociaciones público privadas en materia de saneamiento, que es la materia general que comprende los servicios de saneamiento.

Resulta pertinente señalar que dada la complejidad de las fases de los proyectos de asociaciones público privadas y con la finalidad de aprovechar el expertise del MVCS, resulta más eficiente que exista un solo interlocutor como Titular del Proyecto (y entidad competente para efectos del proceso); por ese motivo, se propone que sea el MVCS, dado su conocimiento y experiencia técnica en la materia (más aun considerando que, para el caso de las iniciativas privadas cofinanciadas, los Titulares de los Proyectos asumen la condición de Unidad Formuladora), conforme se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N.° 09: Fases de la APP y entidades competentes que intervendrían

Fases	Planeamiento y Programación	Formulación	Estructuración	Transacción	Ejecución Contractual
Entidad responsable competente	MVCS	MVCS	OPIP(*)	OPIP(*)	MVCS
Entidades participantes	MEF	MEF PROINVERSIÓN	MVCS SUNASS MEF	MVCS SUNASS MEF	SUNASS Prestador de servicios de saneamiento

Fuente: Proyecto de Ley 2155/2017-PE-OPIP: Organismo Promotor de la Inversión Privada

Lo expuesto, no excluye las coordinaciones que el MVCS realizará con los Gobiernos Locales y los Prestadores de Servicios de Saneamiento durante las diferentes fases del proceso de asociaciones público privadas, tal como se viene efectuando con el Proyecto "Sistema de Tratamiento de las Aguas Residuales de la Cuenca del Lago Titicaca", el cual es un proyecto emblemático que busca descontaminar las aguas del Lago Titicaca, y en el cual el MVCS, por delegación de las Municipalidades Provinciales de la región Puno, ha asumido las funciones y atribuciones de Entidad Titular del Proyecto, a fin de actuar en su nombre y representación durante todas las fases del proceso de asociaciones público privadas.

Por otro lado, resulta necesario mencionar que el proyecto de Ley también propone que la ejecución de los proyectos comprenda las inversiones complementarias que sean necesarias, con la finalidad de garantizar la operatividad y funcionamiento de las infraestructuras que se construyan. Un ejemplo de inversiones complementarias serían las estaciones de bombeo, colectores principales o líneas de impulsión que permitan conducir el agua residual desde el sistema de alcantarillado existente hasta el punto de entrega para su tratamiento.

Cabe precisar que los proyectos serán determinados y priorizados por el MVCS de conformidad con la normativa en promoción de la inversión privada. Así, en el caso de proyectos originados por iniciativas estatales éstas serán programadas en el Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público Privadas del MVCS, el cual es aprobado por Resolución Ministerial y, en el caso de iniciativas privadas cofinanciadas, estas se presentarán en el plazo que se establezca mediante Decreto Supremo del MVCS refrendado por el MEF. Solo en aquellos proyectos que el MVCS determine y priorice mediante Resolución Ministerial o Decreto Supremo, éste asumirá las funciones y atribuciones de Titular de Proyecto en asociaciones público privadas, en reemplazo de los Gobiernos Locales.

Respecto al cofinanciamiento de los proyectos, corresponde señalar que dado que los costos de inversión para el desarrollo de los proyectos en las materias ya comentadas bajo la modalidad de asociaciones público privadas son elevados y no pueden ser afrontados por los Gobiernos Locales con cargo a su presupuesto, el MVCS asumirá el cofinanciamiento del CAPEX; lo cual no incluye los costos de operación y mantenimiento (OPEX), dado que estos deberán ser asumidos por los usuarios de los servicios de saneamiento, al ser los beneficiarios de los proyectos.

De otro lado, el proyecto de ley incorpora el quinto párrafo al artículo 33 de la LOM señalando que no se afecta la competencia ni la responsabilidad que tienen los Gobiernos Locales respecto a la prestación de los servicios de saneamiento. En ese sentido, dicha entidades pueden:

- Promover proyectos para tratamiento de agua potable, a través de la desalinización y tratamiento de aguas residuales que no hayan sido determinados, priorizados y cofinanciados por el MVCS bajo la modalidad de asociaciones público privadas, a través de dicho mecanismo u otra modalidad de ejecución.

- Promover proyectos para la realización de uno o más sistemas y procesos que conforman los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas, bajo la modalidad de asociaciones público privadas u otra modalidad de ejecución.

Al respecto, es preciso señalar que, mediante el artículo 1 de la Ley N° 30672[29] se modificó el inciso 3 del artículo 6 de la Ley Marco, acotando el alcance de la promoción de Asociaciones Público Privadas del MVCS sólo para el tratamiento de agua residual, sin embargo, la Ley de Organización y Funciones (LOF) del MVCS, aprobada por la Ley N.° 30156[30], señala como facultad de este ministerio, establecer mecanismos destinados a **promover la participación de las asociaciones público privadas en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales de su responsabilidad**, esto quiere decir que, el alcance de la participación del MVCS, involucra su participación en cualquier inversión de saneamiento que sea concordante con los objetivos y alcances de dichas políticas.

En ese sentido, se advierte que la función establecida en el inciso 3 del artículo 6 de la Ley Marco se encuentra establecida en el inciso 3 del artículo 10 de la LOF del MVCS, señalando que el citado ministerio tiene como función compartida[31] promover asociaciones público privadas en materia de saneamiento; por lo que, carece de sentido la inclusión de una norma que limita los alcances de promoción de APP por parte del MVCS. En ese sentido, con el proyecto de Ley se deroga el inciso 3 del artículo 6 de la Ley Marco.

5.2. De la integración de prestadores e incorporación de áreas

Por otro lado, en relación a la integración de prestadores e incorporación de áreas, la propuesta legislativa, señala que en primer término, las evidentes deficiencias del modelo de gestión de las empresas prestadoras, señaladas por Oblitas (2010), tal como la atomización de los prestadores, resulta en la existencia de muchas empresas prestadoras con poca viabilidad económica y financiera debido a su reducido tamaño y limitada capacidad de pago; es por ello que, resulta necesaria una integración horizontal[32] de varias de estas empresas de modo que se puedan aprovechar las economías de escala considerando los criterios de accesibilidad, así como aspectos sociales y culturales[33]. Asimismo, es preciso señalar que mediante la integración

[29] Publicado el 14 de octubre de 2017.

[30] Publicado el 18 de enero de 2014.

[31] Cabe indicar que dicha función no es exclusiva del MVCS, sino compartida con los gobiernos locales de conformidad con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, aprobado por el Decreto Supremo N° 254-2017-EF.

[32] La integración horizontal, es un proceso a través del cual se suelen integrar empresas del mismo giro. La adquisición de estas resulta en una expansión de las operaciones existentes en vez de crear nuevas (Luis Maran, Marketing de inspiración). La dimensión horizontal se relaciona a cuánto de cada bien o servicio produce, respecto al tamaño del mercado. Se vincula también esto último al alcance regional en mercados geográficos. (Church y Ware, 2000).

[33] Agua y Saneamiento en agenda del Gobierno que inicia. Francisco Huerta Benites (Julio 2016). Instituto de Economía y Empresa.

horizontal las empresas adquieren o se fusionan con otras empresas que ofertan bienes o servicios similares con la finalidad de ser más competitivas y adquirir cierto posicionamiento en el mercado en el que operan, obteniendo un mayor dominio.

Sin embargo, la injerencia política en la gestión empresarial de las empresas prestadoras, no permite que se tomen decisiones en función al principio de eficiencia y economía de escalas, no permitiendo ello, llegar al objetivo de alcanzar la autonomía empresarial e integración de los prestadores de los servicios de saneamiento[34]. Tal es el caso que, de acuerdo a información brindada por la Sunass, actualmente existen 48 Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento Pública de Accionariado Municipal (EPM), de las cuales 25 tienen un margen operativo en negativo.

En atención a lo señalado, se busca prioritariamente[35] que las 48 EPM puedan integrarse a través del mecanismo de fusión por absorción, logrando con ello, alcanzar una mayor eficiencia empresarial que repercuta en una mejor prestación de los servicios de saneamiento.

En ese contexto, el artículo 16 de la Ley Marco, señala que con la finalidad de alcanzar la eficiencia empresarial se busca la integración[36] de los prestadores de los servicios de saneamiento a nivel interprovincial, regional y macrorregional; para tal efecto, propone modificar:

5.2.1. Modificación de la LOM

El artículo 35 de la LOM, regula lo referente a la actividad empresarial de los gobiernos locales, señalando que las empresas municipales se crean por ley, en concordancia con el principio de subsidiariedad regulado en la Constitución Política del Perú.

Asimismo, el citado artículo también indica que la creación de empresas municipales se realiza a iniciativa de los gobiernos locales, a través de su respectivo alcalde[37], con el acuerdo de su concejo municipal. Sin embargo, el mencionado dispositivo legal omite en precisar si, para el caso de fusión[38] entre empresas municipales, que no

[34] La Política Nacional de Saneamiento, aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA.

[35] Cabe indicar que la integración también se pueda dar entre una Empresa Prestadora y un prestador que no lo es (Unidad de Gestión Municipal u Organización Comunal).

[36] Una de las modalidades de integración, la fusión entre empresas prestadoras.

[37] Cabe indicar que, el inciso 24 del artículo 20 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que el alcalde tiene como una de sus atribuciones el proponer la creación de empresas municipales bajo cualquier modalidad legalmente permitida.

[38] El inciso 2 del artículo 344 de la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades, dispone que por la fusión de dos a más sociedades se reúnen para formar una sola cumpliendo los requisitos prescritos por esta ley. Para lo cual puede adoptar la forma de la absorción de una o más sociedades por otra sociedad existente origina la extinción de

involucra la creación de una empresa pública, se requiere acuerdo de concejo municipal[39].

En atención a ello, el proyecto de Ley incorpora el quinto párrafo al artículo 35 de la LOM, a fin de indicar que para efectos del sector saneamiento, la fusión entre EPM que haya sido previamente determinado por la Sunass, se aplica lo dispuesto en la Ley Marco, con lo cual, al no referirse a la creación de empresas municipales, con dicha precisión se deja en claro que para dicho sector no se requiere acuerdo de consejo municipal.

Asimismo, en el marco del sector saneamiento, los bienes que administran y operan las EPM son en su mayoría bienes de propiedad municipal compuestos, conforme al artículo 56 de la LOM, por bienes muebles e inmuebles, acciones de las empresas, entre otros; los cuales fueron entregados en mérito a una cesión en uso a dichas empresas; por lo que, varios de dichos bienes se encuentran en proceso de formalización a favor de dichas empresas.

En ese contexto, se debe indicar que, de acuerdo al artículo 59 de la LOM, los bienes municipales pueden ser transferidos, concesionados en uso o explotación, arrendados o modificados en su estado de posesión o propiedad mediante cualquier otra modalidad, por acuerdo del consejo municipal.

En atención a ello, a fin de simplificar y facilitar el proceso de integración entre EPM, se propone dejar en claro que para la disposición de los bienes referidos en el artículo 56 de la LOM, es de aplicación de lo dispuesto en la Ley Marco o la norma lo sustituya.

Cabe indicar que, el proyecto de Ley incorpora en el inciso 56.2 del artículo 56 de la Ley Marco, que el Directorio tiene como obligación ejecutar la fusión entre empresas prestadoras de servicios de saneamiento públicas de accionariado municipal, la integración entre prestadores, así como la incorporación de áreas, que determine la Sunass. Cabe indicar que esta función es acorde con la naturaleza administrativa y de gestión que ejerce todo Directorio.

Asimismo, complementariamente y en concordancia a la modificación del artículo 35 de la LOM, en una segunda parte de la propuesta, pretende modificar los artículos 11, 13, 16, 46, 56, 79, 80 y 89 del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, sobre la responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito

---

la personalidad jurídica de la sociedad o sociedades absorbidas. La sociedad absorbente asume, a título universal, y en bloque, los patrimonios de las absorbidas.

[39] Es preciso indicar que, respecto a las atribuciones del Concejo Municipal, el artículo 9 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades no regula si el citado concejo emite opinión en caso se dé una fusión entre empresas municipales.

urbano, la integración de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano, modalidades para la integración de prestadores, obligaciones de los prestadores y prohibiciones del Directorio, las funciones de la Sunass y la OTASS, causales para determinar la aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio. De igual manera, modifica la décima octava disposición complementaria del citado Decreto Legislativo sobre la adecuación de estatutos y transformación societaria.

5.2.2. Modificaciones a la Ley Marco

Así, la presente propuesta legislativa indica que en concordancia con las competencias atribuidas por la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a las municipalidades provinciales en materia de saneamiento[40], la modificación realizada al artículo 11 de la Ley Marco **mantiene** únicamente lo referido a que las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento[41], a través de las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento.

En esa línea, sobre la modificación al artículo 13, dado que la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano de las municipalidades provinciales se realiza través de las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento, **se precisa** que dicha prestación debe realizarse en las zonas urbanas de todos los distritos que se encuentren ubicados dentro de su competencia territorial a nivel provincial. Asimismo, se advierte que actualmente existen zonas rurales que vienen siendo atendidas por las empresas prestadoras, por lo que se hace la precisión, en el texto de la presente propuesta. Con ello se busca garantizar que las municipalidades provinciales incorporen y atiendan efectiva y obligatoriamente todas las áreas urbanas ubicadas dentro de su competencia territorial.

De la redacción del párrafo 13.4 del artículo 13 de la Ley Marco se plantea una interesante reforma, debido a que la obligación legal de que las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento atiendan a todas las zonas urbanas de la provincia, ya se encuentra establecido en la propuesta modificatoria del párrafo 13.1 del citado artículo. Asimismo, evaluados los impactos de la ampliación de la prestación establecida en el párrafo 13.1 se considera que, en ciertos casos se pueden presentar situaciones en las que no será posible que las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento presenten efectivamente dicho servicio en todos los distritos de la provincia por diversos factores (económicos, sociales, geográficos, etc.); para lo cual es necesario habilitar a la municipalidad distrital para que brinde los servicios de saneamiento temporalmente hasta que la empresa prestadora se encuentre en

[40] De conformidad con el artículo 80 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

[41] Cabe indicar que la responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento por parte de las municipalidades provinciales, ya se contemplaban en el artículo 5 de la derogada Ley N° 26338, Ley General de los Servicios de Saneamiento.

condiciones para hacerse cargo de la prestación de los servicios, con cargo a su posterior integración.

En lo referente a la modificación del artículo 16 de la Ley Marco, se establece que la Sunass, adicionalmente a la función de aprobar la Escala Eficiente, **determina** a los prestadores de servicios de saneamiento que están obligados a integrarse, así como las áreas que están obligadas a incorporarse. En ese sentido, para que la Sunass determine obligatoriamente qué prestadores deben integrarse y qué áreas deben incorporarse a una Empresa Prestadora, dicho organismo regulador aprueba previamente la Escala Eficiente, la cual definirá el tamaño óptimo en la que un prestador debe brindar los servicios de saneamiento de manera eficiente.

Cabe indicar que, el proyecto de Ley precisa en qué consiste la incorporación, señalado que es la atención efectiva de la Empresa Prestadora a las áreas no atendidas por un prestador de los servicios de saneamiento o a las áreas atendidas por prestadores no reconocidos por la Ley Marco y su Reglamento. Con ello, se busca dejar en claro las diferencias entre la incorporación y la integración.

Así las cosas, se observa que, la escala eficiente sólo considera aspectos económicos para determinar qué empresas prestadoras deben integrarse; sin embargo, habría que considerar que existen factores sociales, geográficos, ambientales, entre otros, que debería considerarse al determinar qué empresas deben integrarse, en ese sentido, es necesario que el texto del párrafo 16.1 del artículo 16 de la Ley Marco, incluya dichos factores.

De otro lado, el proyecto de Ley, también modifica el inciso 56.2 del artículo de la Ley Marco, adicionando como obligación del Directorio el ejecutar la fusión entre empresas prestadoras, la integración entre prestadores, así como la incorporación de áreas que determine la Sunass. Cabe indicar que, de acuerdo a la modificatoria al artículo 79 de la Ley Marco, la Sunass estará facultado para verificar el cumplimiento de la integración y/o incorporación; por lo que, en función a ello estará facultado para ejercer la potestad sancionadora[42]. Asimismo, en la modificatoria al artículo 89 de la Ley Marco, se adiciona como causal vinculada con la gestión empresarial para la aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio (RAT), la ejecución del incumplimiento de la obligación antes mencionada.

Adicionalmente, el proyecto de Ley modifica la función del OTASS establecida en el numeral 2 del inciso 80.1 del artículo 80 de la Ley Marco, precisando que, en el proceso de integración e incorporación, el OTASS cumple la función de asistencia, de acuerdo a lo establecido en el inciso 13.1 del artículo 13 y el artículo 16 de la Ley Marco.

[42] Conforme al inciso 4 del artículo 79 de la Ley Marco, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 30672.

De otro lado, el inciso 46.1 del artículo 46 del Decreto Legislativo N.° 1280, establece las obligaciones de los prestadores de los servicios de saneamiento que hayan sido previamente autorizados para operar en territorio nacional. En atención a ello, el inciso 46.2 del citado artículo regula lo referente al incumplimiento de las obligaciones mencionadas en el párrafo anterior. No obstante, dichos incumplimientos deben ser concordados con lo dispuesto en el literal d) del inciso 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, el cual establece que los Organismos Reguladores (como es el caso de la Sunass) tienen la **facultad de imponer sanciones** dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas.

Cabe indicar que para el ejercicio de la función sancionadora, la Sunass, al igual que los demás reguladores de servicios públicos, viene aplicando el Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Empresas Prestadoras, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS-CD, el cual ha sido aprobado mediante el mismo regulador mediante Resolución de Consejo Directivo; por lo que, cualquier incumplimiento de las obligaciones de los prestadores de los servicios de saneamiento pueden ser sancionadas por la Sunass, de acuerdo a la norma antes mencionada u otra que haya sido aprobada o modificada por Resolución de Consejo Directivo del mencionado organismo regulador.

Por otro lado, en relación a la adecuación de estatutos y trasformación societaria, se debe indicar que el artículo 89 de la Ley Marco establece como una de las causales para la aplicación del RAT, que las empresas prestadoras no hayan cumplido con adecuar sus estatutos y realizar la transformación societaria en el plazo de 180 días calendario desde la vigencia del Reglamento de la Ley Marco.

En el periodo del plazo antes señalado, algunas Empresas Prestadoras Municipales han manifestado que, si bien se encuentran en proceso de transformación societaria y modificación de su estatuto social, necesitan una ampliación del plazo establecido en la Décimo Octava Disposición Complementaria Final de la Ley Marco, a fin de no incurrir en alguna de las causales para la aplicación del RAT.

En atención a ello, el proyecto de Ley modifica la Décimo Octava Disposición Complementaria Final de la Ley Marco, en lo referente al plazo para adecuar los estatutos, realizar la transformación societaria y adecuar la composición del Directorio, remitiendo la regulación del citado plazo al Reglamento de la Ley Marco, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA, en específico, en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del mencionado reglamento.

5.3. Sobre las disposiciones complementarias

En cuanto a la Única Disposición Complementaria Transitoria que plantea que las EPS deben asumir la prestación efectiva establecida en el inciso 13.1 del artículo 13 del Decreto Legislativo N.° 1280. En síntesis, establece que mediante el Reglamento de la

Ley Marco se establecerá el plazo para que las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento de accionariado municipal asuman efectivamente la prestación de los servicios de saneamiento en las zonas urbanas de todos los distritos que se encuentren ubicados dentro de su competencia a nivel provincial, así como aquellos centros poblados rurales que actualmente vienen prestando servicios.

Con ello se busca dar cumplimiento efectivo a lo establecido en el proyecto de Ley que modifica el inciso 13.1 del artículo 13 de la Ley Marco, que establece que la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano de las municipalidades provinciales se realiza través de las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento en **las zonas urbanas de todos los distritos que se encuentren ubicados dentro de su competencia territorial provincial**. En ese sentido, a fin de **incorporar** progresivamente a las áreas no atendidas por un prestador de los servicios de saneamiento o a las áreas atendidas por prestadores no reconocidos por la Ley Marco y su Reglamento, es que el Reglamento de la Ley Marco establecerá dicha progresividad. Además, se considera necesario que el Reglamento establezca en qué casos excepcionales este plazo puede ser ampliado, conforme a la siguiente redacción:

> "**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA**
> **ÚNICA.- Progresividad de la prestación de servicios a nivel provincial**
> Las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento Públicas, dentro del plazo que establezca el Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento deben asumir la prestación efectiva establecida en el párrafo 13.1 del artículo 13 del citado Decreto Legislativo; salvo las excepciones que establezca el mencionado Reglamento para ampliar dicho plazo. De otro lado, mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria del proyecto Ley se deroga, entre otros, el párrafo 13.4 del artículo 13, así como la Décima y Vigésima Disposiciones Complementarias Finales de la Ley Marco".

Finalmente, plantea una Disposición Complementaria Derogatoria del inciso 3 del artículo 6 y el inciso 13.4 del artículo 13, así como la Décima y Vigésima disposiciones complementarias finales del Decreto Legislativo N.° 1280.

El inciso 13.4 del artículo 13 de la Ley Marco se deroga en razón a que la excepcionalidad establecida en dicho inciso, para que Sunass autorice temporalmente la creación de Unidades de Gestión Municipal, ya no se hace necesaria dado que el Reglamento otorgará un plazo razonable para que se dé la incorporación obligatoria a las Empresas Prestadoras de las áreas pendientes por incorporar.

Respecto a la Décima y Vigésima Disposiciones Complementarias Finales de la Ley Marco, con el proyecto de ley de derogan dichas disposiciones en razón a que las áreas no atendidas o atendidas por prestadores no reconocidos serán incorporadas

progresivamente a las Empresas Prestadoras que determine la Sunass, en función a los plazos que establezca el Reglamento de la Ley Marco.

En ese extremo, con respecto a la primera parte de la propuesta que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, es necesario recordar que la descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para atender de mejor manera a la población. Siendo así se sustenta y rige por principios generales, y, para el presente caso específico, materia de análisis, es pertinente tener en consideración aquellos principios que están relacionados con el impacto de la propuesta: es dinámica, subsidiaria y gradual.

Así, podemos señalar que la descentralización es Dinámico: es menester indicar que cuando señala que la descentralización es un proceso dinámico, dicho principio implica gradualidad en su ejecución, condición que no se tomó en consideración, de forma objetiva, cuando se implementó la transferencia de funciones y competencias a los Gobiernos Regionales y Locales. Como resultado, muchas de las competencias y funciones transferidas a éstos, no han sido implementadas, tampoco la cumplen adecuadamente, debido a una serie de limitaciones de recursos humanos, materiales y financieros. En ese contexto, si hacemos un balance de los resultados obtenidos del proceso de descentralización, y si éste viene logrando los fines y objetivos esperados, nos encontraremos que el resultado no es el esperado por la población, y, en ciertos casos, es adverso, como las relacionadas a las funciones en materia de saneamiento, salubridad y salud.

Por otro lado, el principio de subsidiariedad asume que las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. Situación que tampoco se viene cumpliendo, considerando la ineficacia e ineficiencia en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, así como el tratamiento de aguas residuales y los servicios conexos que la población tiene el derecho de recibir de parte de las entidades del Estado en cumplimiento de su rol subsidiario y normativo. Tal es el caso de los municipios que tiene la función de brindar dichos servicios, sin embargo, los indicadores de la Sunass exhiben claramente debilidades en el cumplimiento de dichas funciones. En ese contexto es importante que el Gobierno Nacional asuma un rol más proactivo, compartiendo dichas funciones con los municipios, considerando que las entidades técnicas a su cargo cuentan con mejores recursos materiales, humanos y financieros para mejorar la cobertura de los mencionados servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales.

En esa perspectiva, el principio de la gradualidad del proceso de descentralización, es concordante y complementa el contexto dinámico que debe primar en un proceso de descentralización. Este principio precisa que éste se realiza en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad. Al respecto, es necesario hacer notar que a pesar que los servicios de agua potable, desagüe y el tratamiento de aguas residuales está en manos de los municipios desde hace varias décadas, estos no han

mejorado sustancialmente, debido a la injerencia política en la gestión municipal, que ha generado que la cobertura de dichos servicios a nivel nacional, brindado por las EPS continúan siendo bajas, principalmente en el interior del país, y las brechas de dichos servicios tanto en el ámbito urbano como rural continúan siendo elevadas.

En consecuencia, las municipalidades vienen brindando un servicio deficiente tanto de agua como de desagüe, así como deficiente tratamiento de las aguas residuales, perjudicando a los usuarios de contar con un servicio eficaz y eficiente, además de perjudicar la salud de la población y al medio ambiente.

En ese extremo, se considera que el MVCS, en los casos de baja continuidad del servicio de agua potable y de ausencia o inadecuado tratamiento de aguas residuales que afecten la salud de la población y el ambiente, determine, priorice y cofinancie proyectos de inversión, bajo la modalidad de asociación público privadas, para el tratamiento de agua potable a través de desalinización y para el tratamiento de aguas residuales, incluyendo cuando corresponda el desarrollo de las inversiones complementarias y su operación y mantenimiento.

Finalmente, con respecto al segundo objeto de la propuesta legislativa, resulta necesario modificar diversos artículos del Decreto Legislativo N.° 1280, con la finalidad de garantizar servicios de saneamiento eficientes y sostenibles. En ese sentido, se considera pertinente impulsar la integración de las entidades prestadoras de los servicios de saneamiento con la finalidad de alcanzar su fortalecimiento y la sostenibilidad de las inversiones, a través de la eficiencia empresarial.

VIII. EFECTO DE LA VIGENCIA DE NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N.° 08-2006-JUS, y el Manuel de Técnica Legislativa 2021, el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional tiene por finalidad analizar si la propuesta normativa trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico; o, si modifica o deroga normas vigentes.

La proposición legislativa materia de análisis, pretende modificar el artículo 33, sobre otorgamiento de concesión y el artículo 35 relacionado a la actividad empresarial municipal establecidos en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; asimismo, pretende modificar diversos artículos (11, 13, 16, 46, 56, 79, 80, 89, 112, 113, 114, 115 y 116) del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, sobre la responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano, la integración de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano, modalidades para la integración de prestadores, obligaciones de los prestadores y prohibiciones del Directorio, las funciones de la Sunass y la OTASS, causales para determinar la aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio. De igual manera, modifica la décima octava

disposición complementaria del citado Decreto Legislativo sobre la adecuación de estatutos y transformación societaria.

Por otro lado, plantea una disposición complementaria transitoria que plantea que las EPS deben asumir la prestación efectiva establecida en el artículo 13 del Decreto Legislativo N.° 1280.

Asimismo, plantea el inciso 3 del artículo 6 y el inciso 13.4 del artículo 13, así como la Décima y Vigésima disposiciones complementarias finales del Decreto Legislativo N.° 1280. Por tanto, nuestra iniciativa legislativa no se contrapone a norma alguna del sistema jurídico nacional.

En ese sentido, la presente propuesta no se contrapone con la Constitución Política del Perú vigente ni el bloque de constitucionalidad, por el contrario, está en concordancia con la implementación de los objetivos en materia de discapacidad sobre el desarrollo sostenible aprobado por la Naciones Unidas para el año 2030. Asimismo, guarda vinculación y coherencia con las normas vigentes del ordenamiento jurídico nacional.

La ley no tiene ningún efecto especifico en la legislación nacional, pues supone una ampliación y direccionamiento administrativo institucional para dar tratamiento puntual a una temática que es deficitaria en el territorio nacional.

La propuesta legislativa genera los siguientes efectos en el ordenamiento jurídico vigente:

- Modificación de los artículos 33, 35 y 59 de la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Modificación de los artículos 11, 13, 16, 46, 56, 79, 80, 89, 112, 113, 114, 115, 116; y, la Décimo Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios Saneamiento.

Finalmente, es necesario precisar que lo establecido en esta propuesta es acorde a nuestra legislación nacional y tratados internacionales.

IX. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO E IMPACTO ECONÓMICO

De acuerdo al artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2006-JUS, el análisis costo beneficio:

> "*sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables*".

Al respecto, señala también que el análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado, leyes que inciden en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios, y leyes relacionadas con política social y ambiental. No obstante, agrega que las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla; aspectos que son desarrollados a continuación.

En ese sentido, la presente modificación normativa permitirá el cumplimiento del compromiso asumido por el Gobierno del Perú para el cierre de brechas de cobertura urbana al año 2021 y rural al año 2030, con lo cual se estima que para el año 2021 se incorporarán a los servicios de saneamiento a 4,0 y 7,7 millones de peruanos respectivamente y, se alcanzará a tratar un volumen incremental de aguas residuales de 318,7 millones de m3, volumen que se recibe de las nuevas conexiones de alcantarillado[43].

Para tal efecto, es necesario contar con un marco legal que permita el planeamiento y ejecución integral de las inversiones necesarias para cerrar las brechas existentes; por lo que, teniendo en cuenta la condición de Ente Rector en saneamiento del MVCS, así como la experiencia adquirida mediante su participación en las distintas fases del proceso de promoción de la inversión privada en los servicios de saneamiento (Taboada, La Chira, Huascacocha, PROVISUR, Chillón), resulta necesario que el MVCS asuma las funciones y atribuciones de Entidad Titular de los proyectos para el tratamiento de aguas residuales y tratamiento de agua potable, a través de la desalinización, mediante asociaciones público privadas.

La implementación de la propuesta normativa impactará favorablemente en la calidad de vida y salud de las personas, toda vez que permitirá atender la demanda de agua en las zonas costeras del Perú, mediante la desalinización, lo que permitirá garantizar la sostenibilidad del servicio toda vez que se trata de una fuente segura (mar), y considerando que actualmente dichas zonas padecen de estrés hídrico como resultado del cambio climático.

En ese sentido, respecto a la propuesta de modificación de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, corresponde señalar que esta tiene por finalidad establecer por ley la competencia del MVCS para desarrollar proyectos de APP en materia de saneamiento (tratamiento de agua potable mediante desalinización y tratamiento de aguas residuales), la misma que a la fecha corresponde a los gobiernos locales.

Una vez aprobada y publicada la ley, el MVCS procederá a identificar, determinar, priorizar y planificar la cartera de proyectos de APP que cofinanciará a través de iniciativas estatales o iniciativas privadas cofinanciadas; debiendo sustentar en dicha oportunidad la capacidad presupuestal para asumir los compromisos correspondientes, de acuerdo a las normas de promoción de la inversión privada

[43] Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2017-VIVIENDA.

mediante asociaciones público privadas (Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, aprobado por Decreto Supremo N.° 254-2017-EF y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.° 410-2015-EF). Se estima que los pagos por cofinanciamiento se realizarán a partir del año 2023 con cargo al presupuesto del MVCS.

Adicionalmente, la propuesta normativa permitirá el cumplimiento de los estándares y obligaciones ambientales aplicables mediante el tratamiento de las aguas residuales; reduciendo el impacto negativo generado al ambiente y la salud de la población por esta actividad en el contexto actual.

Asimismo, se permitirá el cierre de brechas de cobertura urbana al año 2021 y rural al año 2030, con lo cual se estima que para el año 2021 se incorporarán a los servicios de saneamiento a 4,0 y 7,7 millones de peruanos respectivamente y, se alcanzará a tratar un volumen incremental de aguas residuales de 318,7 millones de m^3, volumen que se recibe de las nuevas conexiones de alcantarillado[44].

De otro lado, respecto a la propuesta de modificación de determinadas disposiciones de la Ley Marco, la integración de prestadores e incorporación de áreas permitirá alcanzar la eficiencia empresarial que repercuta en mejorar la calidad de los servicios de saneamiento prestados a los usuarios. Para ello se debe indicar que las funciones asumidas por las entidades participantes en la presente propuesta normativa no generarían mayores funciones que involucren gastos adicionales para dichas entidades.

En el caso del OTASS, el Proyecto de Ley únicamente acota sus funciones a brindar asistencia a los prestadores de los servicios de saneamiento en el proceso de integración e incorporación de áreas. Asimismo, en el caso de los gobiernos locales se debe indicar que el citado proyecto no establece funciones adicionales a dicha entidad, lo cual no le generaría gastos adicionales para dicho gobierno.

En el caso de las Empresas Prestadoras, si bien el Proyecto de Ley establece que la integración se realizará de manera obligatoria, esta se llevará a cabo de manera progresiva y programática en función a la tarifa que para dicho efecto establezca la Sunass, conforme a la normativa aplicable.

Finalmente, cabe mencionar que la implementación de lo dispuesto en la propuesta normativa se financia con cargo al presupuesto institucional del MVCS y del presupuesto institucional de las entidades involucradas, según corresponda, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Por consiguiente, el Estado peruano cumple sus deberes primordiales de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, conforme lo establece el artículo 44 de la Constitución Política del Perú.

[44] Plan Nacional de Saneamiento 201 -2021, aprobado por Decreto Supremo N.° 018-2017-VIVIENDA.

X. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda concordancia con el Acuerdo Nacional, en los siguientes puntos:

La propuesta legislativa, materia del presente estudio, está ligado a la **Vigésima Primera Política de Estado** sobre "Desarrollo en infraestructura y vivienda". El Estado se compromete a otorgar un tratamiento especial a las obras de servicio social, con especial énfasis en la infraestructura de salud, educación, saneamiento, riego y drenaje, para lo cual buscará la participación de la empresa privada en su gestión.

Asimismo, es concordante con la **Trigésima Tercera Política de Estado** sobre "los recursos hídricos", el Estado se compromete a dar prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas, a nivel nacional, para consumo humanos y para la seguridad alimentaria en el marco de la décimo quinta política de Estado del Acuerdo Nacional; de igual manera, el Estado asegurará el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada y diferenciada, con un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, promoviendo la inversión pública, privada y asociada, con visión territorial y de cuenca, que garantice la eficiencia en la prestación de los servicios, con transparencia, regulación, fiscalización y rendición de cuentas.