SOBRE 86
VIVIENDA
DEFENSA DEL CONSUMIDOR

PL-75

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
15 DIC. 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 3:26 pm.

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

OFICIO Nº 386 -2022 –PR

Lima, 15 de diciembre de 2022

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que protege a los usuarios ante cobros excesivos en el suministro de agua potable. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo 1 de la Autógrafa de Ley señala lo siguiente:

> ***"Artículo 1. Objeto de la Ley***
> *La presente ley tiene por objeto proteger a los usuarios ante cobros excesivos como consecuencia de lecturas atípicas por los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado".*

Por su parte, el artículo 2 de la Autógrafa de Ley modifica el artículo 47 del Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, en los siguientes términos:

Decreto Legislativo 1280	Autógrafa de Ley
Artículo 47.- Derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios de saneamiento El Reglamento establece los derechos y las obligaciones de los usuarios de los servicios de saneamiento.	Artículo 47.- Derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios de saneamiento **Ante la existencia de lecturas atípicas, donde no se revele la existencia de fugas, los usuarios tendrán el derecho de obtener nuevas facturaciones conforme al promedio histórico de consumos, sin límites a las eventualidades que pudiera presentársele durante el periodo de doce (12) meses.** El Reglamento establece los **demás** derechos y las obligaciones de los usuarios de los servicios de saneamiento.

Finalmente, la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley señala lo siguiente:

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

> ***ÚNICA. Adecuación de reglamento***
> *La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) adecúa el Reglamento de la Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento en un plazo de 60 días calendario a partir de su publicación."*

[1] Sobre la base del Informe N° 758-2022-VIVIENDA/OGAJ y el Informe N° D001765-2022-PCM-OGAJ.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. El artículo I del Título Preliminar del 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 el Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA (TUO de la Ley Marco), tiene por objeto y finalidad:

> *"1. Establecer las normas que rigen la prestación de los servicios de saneamiento a nivel nacional, en los ámbitos urbano y rural, con la finalidad de lograr el acceso universal, el aseguramiento de la calidad y la prestación eficiente y sostenible de los mismos, promoviendo la protección ambiental y la inclusión social, en beneficio de la población.*
> *2. Establecer medidas orientadas a la gestión eficiente de los prestadores de los servicios de saneamiento, con la finalidad de beneficiar a la población, con énfasis en su constitución, funcionamiento, desempeño, regulación y control, que sean autorizadas acorde con lo establecido en la presente Ley.*
> *3. 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."*

EL TUO de la Ley Marco es de aplicación obligatoria a todos los prestadores de los servicios de saneamiento en el territorio nacional, incluyendo las municipalidades, y a las entidades de la administración pública con competencias vinculadas con la prestación, regulación, rectoría, supervisión, fiscalización, sanción y financiamiento, entre otros, de los servicios de saneamiento.

En ese sentido, el artículo 1 del TUO de la Ley Marco establece que la prestación de los servicios de saneamiento comprende la prestación regular de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas residuales para disposición final o reúso y disposición sanitaria de excretas, en los ámbitos urbano y rural.

El artículo 4 del TUO de la Ley Marco, señala que, el Estado, **a través de sus entidades competentes**, regula la prestación, vigila, supervisa y fiscaliza la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento, ejerce potestad **sancionadora** y promueve y ejecuta la política del Estado en materia de gestión y administración de la prestación de los servicios de saneamiento.

En la misma línea, el artículo 23 del referido TUO indica que los prestadores de los servicios de saneamiento[2] están obligados a ejercer el control permanente de la calidad de los servicios que brindan, de acuerdo a las normas de la materia, sin perjuicio de la acción supervisora, fiscalizadora y sancionadora de las autoridades competentes.

Al respecto, el artículo 7 del TUO postula que a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), en su condición de organismo regulador, **le corresponde garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad**, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente, para lo cual ejerce las funciones establecidas en la Ley Nº 27332, Ley Marco de los Organismos

---

[2] Al respecto, el artículo 15 del referido TUO de la Ley Marco señala que son prestadores de los servicios de saneamiento:

a. **Empresas prestadoras de servicios de saneamiento**, que pueden ser públicas de accionariado estatal, públicas de accionariado municipal, privadas o mixtas.
b. Unidades de Gestión Municipal.
c. Operadores Especializados.
d. Organizaciones Comunales.

Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales.

Por su parte, la Ley N° 27332 menciona que dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores, dentro de los cuales se encuentra la Sunass ejerce, en primer lugar, la **Función normativa**, la misma que comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o **derechos** de las entidades o actividades supervisadas **o de sus usuarios**.

Por ello, mediante el artículo 88 del Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo Nº 011-2007-SUNASS-CD, la SUNASS establece que las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS), realizarán un permanente control de calidad de las facturaciones basadas en diferencia de lecturas **respecto de aquellas unidades de uso que se encuentren clasificadas en la clase residencial, es decir predios de uso doméstico o social**; detectando aquellas que resulten atípicas, a efectos de descartar deficiencias en la lectura o la presencia de factores distorsionantes del registro de consumos.

Asimismo, precisa que ante una diferencia de lecturas atípica, la EPS debe descartar la presencia de factores distorsionantes del registro, a través de inspecciones externas e internas, según el caso, toda vez que en caso dicha actuación no revele la existencia de fugas, la empresa prestadora facturará, según el promedio histórico de consumos.

Dicha facturación por promedio histórico, la SUNASS ha establecido que **solo procede una vez cada doce (12) meses y como máximo por dos (2) meses consecutivos**. Con posterioridad al último mes configurado como atípico, la empresa prestadora facturará según la diferencia de lecturas del medidor, de ser el caso.

En ese contexto, se advierte que la presente Autógrafa de Ley en su artículo 1 buscaría brindar una garantía en la protección a los usuarios de los servicios de saneamiento, lo cual **conforme el marco legal establecido en la Ley N° 27332 y el TUO de la Ley Marco, se encuentra a cargo de la SUNASS, toda vez que dicha entidad posee la función normativa, en el extremo referido a los derechos y obligaciones de los usuarios y de las empresas de los servicios de saneamiento, conforme se verifica en la regulación fijada en el artículo 88 del Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento.**

Asimismo, se verifica que la Autógrafa de Ley estaría ampliando el control de consumos atípicos a los usuarios no residenciales, esto es predios que contando con un punto de agua y/o desagüe, **están dedicadas a una determinada actividad económica considerada en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de todas las actividades económicas**. La Clase No Residencial comprende las siguientes categorías: Comercial y Otros, Industrial y Estatal.

De esta manera, la Autógrafa de Ley no sólo estaría beneficiando a los usuarios domésticos que usan el agua potable para la preparación de alimentos, del aseo

personal y de desechos fisiológicos[3]; **sino también a aquellos usuarios que utilicen el recurso hídrico para actividades económicas.**

En otras palabras, la Autógrafa de Ley permite la aplicación del beneficio de "nueva facturación" conforme al promedio histórico de consumo, ante la existencia de lecturas atípicas, donde no se revele la existencia de fugas, **para cualquier tipo de usuario incluido los usuarios de la Clase No Residencia (clase estatales, comerciales e industriales) y no solo para usuarios de la Clase Residencial (categoría doméstica y social), como lo establece actualmente el Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento**; no obstante, en el Dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley no se sustenta dicho cambio, considerando que la facturación conforme al promedio histórico de consumo, constituye un excepción, para usuarios (de la Clase Residencial) que evidencian una mayor asimetría informativa frente a la empresa prestadora del servicio.

Asimismo, la Autógrafa de Ley estipula que los usuarios tendrán derecho a obtener "nuevas facturaciones", por lo que, la empresa prestadora primero emitirá la facturación por el consumo atípico y luego recién realizará el proceso de control atípico, lo que supone un control posterior a la facturación y no un control previo, conforme a lo previsto actualmente en el Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento; al respecto de la revisión del Dictamen de sustento, no se evidencia que dicho cambio en el procedimiento se encuentre sustentado, considerando que **constituiría un retroceso perjudicial para los usuarios, ya que se estaría poniendo en riesgo la identificación de los factores distorsionantes que podrían haber originado el consumo atípico, al realizarse posteriormente**.

3. Por otro lado, el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR establece en el "Análisis costo beneficio", que en éste se recomienda realizar el análisis del impacto social, económico, institucional, político y ambiental de la norma propuesta en el dictamen, cuando corresponda. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia. **Se debe evitar la frase genérica: "La presente ley no irroga gasto al Estado"**.

Al respecto, del Dictamen de la Comisión de Vivienda y Construcción se indica:

> *"Que, de la exposición de motivos se ha indicado que la presente iniciativa legislativa no irroga gastos adicionales al tesoro público".*
>
> *"(...) no se aprecia el análisis del impacto y los efectos que causaría el proyecto de Ley en cuanto a su objetivo, toda vez que se tendría la contravención reguladora de la Sunass, esto es que, se afectaría el esquema de subsidios cruzados (...) Asimismo, se perjudicaría a los usuarios de las demás categorías de la estructura tarifaria, ya que se incrementarían sus tarifas para subsidiar a las entidades del Estado y por último se perjudica económicamente a las empresas prestadoras de servicios (...)"*

[3] Cabe señalar que el Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos si circunscribía la modificación del artículo 47 del TUO de la Ley Marco al "usuario de categoría residencial" (https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTExMzk=/pdf/PL%20075%20(UNA)); sin embargo el texto votado y aprobado en el Pleno del Congreso de la República fue el de la Comisión de Vivienda y Construcción, el cual no hace dicha diferenciación.

"(...) Es así que, genera incentivos perversos y distorsiona los hábitos de consumo de los usuarios y perjudica económicamente a las empresas prestadoras."

La Autógrafa de Ley estipula que el usuario tendrá derecho a que se le facture por promedio histórico sin límites de eventualidades, cuando no se revele la existencia de fuga, dicha disposición podría generar que se use este derecho en el consumo regular o "promedio" del usuario (que se podrían originar en cambios de hábito, entre otras circunstancias) y no cuando se configure como consumo "atípico"; sobre el particular, en el Dictamen de sustento no se encuentra el análisis referido a las consecuencias de dicha disposición en los hábitos de consumo de los usuarios y cómo afectaría financieramente a las empresas prestadoras del servicio, considerando que, actualmente el Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento establece que el límite de este derecho, es de una (1) facturación al año y, excepcionalmente, dos (2) facturaciones, en caso sean consecutivas.

De esta manera, no se aprecia un análisis del económico e institucional, en las Empresas Prestadoras de los Servicios de Saneamiento, toda vez que se **advierte que esta generaría perjuicios a las EPS, pues, por un lado, tendrían que asumir nuevos costos**, dado que pueden darse casos en los que uno o muchos usuarios consuman indiscriminadamente –con alto volúmenes- el servicio de agua potable y, en virtud de este derecho, se facture sobre su consumo histórico, **generando grandes pérdidas en la recaudación de las empresas impactando ello en su sostenibilidad**, poniendo en riesgo la prestación de los servicios de saneamiento; y por otro lado, beneficiaría a usuarios comerciales e industriales, dado que la Autógrafa de Ley no efectúa distinción alguna del tipo de usuario.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

PEDRO MIGUEL ANGULO ARANA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROTEGE A LOS USUARIOS ANTE COBROS EXCESIVOS EN EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto proteger a los usuarios ante cobros excesivos como consecuencia de lecturas atípicas por los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado.

Artículo 2. Modificación del artículo 47 del Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento

Modifícase el artículo 47 del Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, el cual queda redactado en los términos siguientes:

> *"**Artículo 47.- Derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios de saneamiento***
>
> *Ante la existencia de lecturas atípicas, donde no se revele la existencia de fugas, los usuarios tendrán el derecho de obtener nuevas facturaciones conforme al promedio histórico de consumos, sin límites a las eventualidades que pudiera presentársele durante el periodo de doce (12) meses.*
>
> *El reglamento establece los demás derechos y las obligaciones de los usuarios de los servicios de saneamiento".*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de reglamento

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) adecúa el Reglamento de la Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento en un plazo de 60 días calendario a partir de su publicación.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintidós días del mes de noviembre de dos mil veintidós.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DAVILA
Jefa del Departamento de Relatoría y Agenda

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. ANGELES
Director General Parlamentario

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. CEVASCO
Oficial Mayor

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA