
INFORME N° 008-2019-SUNASS-100

PARA : **José Manuel ZAVALA MUÑOZ**
Gerente General (e)

DE : **Roger LOYOLA GONZALES**
Gerente de Políticas y Normas

Max CARBAJAL NAVARRO
Gerente (e) de Regulación Tarifaria

Héctor FERRER TAFUR
Gerente de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades

FECHA : Magdalena del Mar, 14 de mayo de 2019

I. ANTECEDENTES

- 1.1. A través del Decreto Legislativo N° 1280 que aprobó la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, Ley Marco) se amplió el ámbito de competencia de la SUNASS, estableciendo, entre otras, que este organismo regulador ejerce sus competencias respecto de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito de las "pequeñas ciudades", entendidas éstas como aquellas zonas urbanas con población entre 2,001 y 15,000 habitantes.
- 1.2. Al respecto, la Ley Marco y su reglamento han establecido la obligación de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (en adelante, empresa prestadora) de incorporar a su ámbito de responsabilidad a las pequeñas ciudades que no se encuentren comprendidas en éste y que no sean atendidas por un prestador de servicios de saneamiento¹, en función a la Escala Eficiente y, además, señala que excepcionalmente la SUNASS puede autorizar la prestación de los servicios de saneamiento a las municipalidades provinciales o distritales, según corresponda.
- 1.3. Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 014-2019-SUNASS-CD² se aprobó el proyecto de Resolución de Consejo Directivo que aprobaría el "Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades", disponiendo un plazo de quince días calendario para recibir comentarios por parte de los interesados.
- 1.4. Dentro del plazo otorgado³, presentaron sus comentarios los siguientes interesados: i) Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y



¹ Conforme lo señalado en el artículo 15 de la Ley Marco.

² Publicada el 19 de abril de 2019 en el diario oficial *El Peruano*.

³ El plazo máximo para remisión de comentarios venció el 4 de mayo de 2019.

Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y ii) Wasinthon Aguilar Vilca.

- 1.5. Los comentarios y sus respuestas se encuentran en la "Matriz de comentarios y respuestas", precisándose que los comentarios recogidos han sido incorporados en la propuesta normativa.

II. OBJETO DEL INFORME

El objeto del presente informe es sustentar la propuesta final del "Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades".

III. BASE LEGAL

- Decreto Legislativo N° 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.
- Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, LMOR).
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM).
- Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA, Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, Reglamento de la Ley Marco).
- Decreto Supremo N° 004-1019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General y sus modificatorias (en adelante, TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General).
- Decreto Supremo N° 017-2001-PCM, que aprueba el Reglamento General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, Reglamento General de la SUNASS).

IV. ANÁLISIS

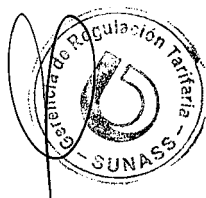
4.1. **Incorporación de las pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de las empresas prestadoras**

- 4.1.1. Respecto de la incorporación de pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de las empresas prestadoras, el párrafo 13.4 del artículo 13 de la Ley Marco establece lo siguiente:

"Artículo 13.- Prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano

(...)

13.4. Las empresas prestadoras deben incorporar a su ámbito a las pequeñas ciudades que se encuentren fuera de su ámbito de responsabilidad, de acuerdo a la Escala Eficiente, en el marco de la política de integración sectorial.



Excepcionalmente, cuando la Sunass determine que aún no es viable la integración a las empresas prestadoras, autoriza la prestación de los servicios de saneamiento a las municipalidades provinciales o distritales, según corresponda. Esta prestación se realiza a través de la constitución de las Unidades de Gestión Municipal, o a través de la contratación de Operadores Especializados, siguiendo ese orden de prelación, con cargo a su posterior integración, conforme lo establezca el Reglamento y las normas sectoriales”.

4.1.2. Es preciso señalar que el Reglamento de la Ley Marco define al ámbito de responsabilidad como “*el espacio territorial en el cual los prestadores de servicios están obligados a brindar los servicios de saneamiento*”⁴, el cual es establecido en el contrato de explotación que suscribe la municipalidad con la empresa prestadora⁵.

4.1.3. Por su parte, el Reglamento de la Ley Marco, precisa que la prestación de los servicios de saneamiento en zonas urbanas con población entre 2,001 y 15,000 habitantes, denominadas “pequeñas ciudades”, que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o, excepcionalmente, por delegación de esta a la municipalidad distrital a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal o la contratación de un Operador Especializado⁶. Asimismo, el párrafo 21.8 del artículo 21 del citado reglamento señala lo siguiente:

“Artículo 21.- Definición, finalidad y reglas de la integración

(...)

21.8. En el marco de lo establecido en el párrafo 13.4 del artículo 13 de la Ley Marco, las municipalidades competentes que brinden servicios en pequeñas ciudades, que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco, se encuentren ubicadas fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora y que no son atendidas por un prestador de servicios previsto en el artículo 15 de la Ley Marco, se incorporan al ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, excepto en aquellos casos que la Sunass determine que aún no es viable la incorporación.

La municipalidad competente debe sustentar ante la Sunass que no puede integrarse a una empresa prestadora debido a razones económico-financieras, sociales, geográficas, ambientales, operativas, técnicas, legales o histórico culturales.

En el caso que la Sunass determine que efectivamente la solicitud de la municipalidad competente es procedente, autoriza la prestación de

⁴ Definición contenida en el numeral 6 del artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco.

⁵ **Reglamento de la Ley Marco**

“Artículo 4.- Definiciones

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

(...)

11. **Contrato de explotación:** Acuerdo celebrado por una o más municipalidades provinciales con las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal, cuyo objeto es otorgar el título habilitante que define los términos y las condiciones de la explotación total o parcial de uno o más servicios de saneamiento, el ámbito de responsabilidad, así como las obligaciones y derechos de cada una de las partes.

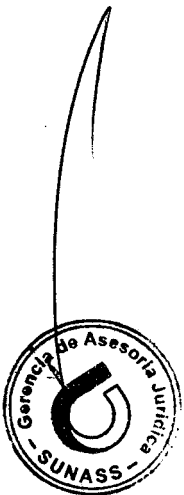
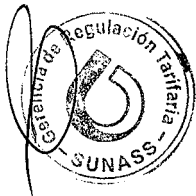
⁶ **Reglamento de la Ley Marco**

“Artículo 7.- Funciones de la Sunass

7.1. La Sunass, adicionalmente a las funciones establecidas en la Ley N° 27332, Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y en la Ley Marco, ejerce las funciones siguientes:

(...)

13. Determinar la viabilidad de la incorporación de las pequeñas ciudades a las empresas prestadoras, y cuando esta no sea posible, autorizar excepcionalmente a los municipios a prestar los servicios de saneamiento”.



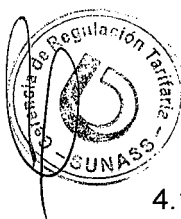
servicios a la municipalidad competente a fin de brindar los servicios de forma directa por un plazo máximo de tres (3) años, renovables por única vez, a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal, o indirecta a través de la contratación de Operadores Especializados, siguiendo ese orden de prelación, con cargo a su posterior integración.

- 4.1.4. Por su parte el párrafo 32.3 del artículo 32 del Reglamento de la Ley Marco señala lo siguiente:

Artículo 32.- Responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural

(..)

32.3. La prestación de los servicios en zonas urbanas con población entre dos mil uno (2,001) y quince mil (15,000) habitantes, denominadas "pequeñas ciudades", que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o, excepcionalmente, por delegación de esta a la municipalidad distrital, a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal o la contratación de un Operador Especializado.



- 4.1.5. Conforme a las normas citadas, se desprende que:

- a) Las pequeñas ciudades que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora y que no sean atendidas por un prestador de servicios⁷ deben ser incorporadas a su ámbito de responsabilidad según la Escala Eficiente y en el marco de la política de integración sectorial.
- b) De manera excepcional y por un plazo no mayor a 3 años, prorrogables por única vez, la SUNASS puede determinar que la incorporación de la pequeña ciudad al ámbito de una empresa prestadora no es viable, debido a la existencia de por lo menos una de siguientes razones: económico-financieras, sociales, geográficas, ambientales, operativas, técnicas, legales o histórico culturales. En aquellos casos en los que se establezca que no es viable la incorporación, corresponde autorizar a la municipalidad competente para la prestación de los servicios de saneamiento.



- 4.1.6. Como consecuencia de la referida autorización, la municipalidad provincial competente, como responsable de la prestación de los servicios de saneamiento en la pequeña ciudad, salvo que ésta la delegue a la municipalidad distrital⁸, deberá prestar los servicios de manera directa, a través de la constitución de una Unidad de Gestión Municipal (UGM) o de manera indirecta, a través de la contratación de un Operador Especializado (OE), conforme se detalla en el siguiente numeral.

⁷ El artículo 15 de la Ley Marco define quienes son prestadores de servicios de saneamiento.

⁸ Reglamento de la Ley Marco

"Artículo 32.- Responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural (..)

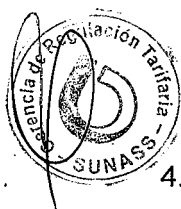
32.3. La prestación de los servicios en zonas urbanas con población entre dos mil uno (2,001) y quince mil (15,000) habitantes, denominadas "pequeñas ciudades", que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o, excepcionalmente, por delegación de esta a la municipalidad distrital, a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal o la contratación de un Operador Especializado".



4.2. Determinación de las pequeñas ciudades que deben ser incorporadas al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora

I. Área de la Prestación

- 4.2.1. El numeral 1 del artículo 79 de la Ley Marco, señala que la SUNASS tiene como función: *“En relación a los mercados de servicios de saneamiento, determinar las áreas de prestación de los servicios de saneamiento y productos servicios derivados de los sistemas detallados en el artículo 2 de la Ley Marco” (...).*
- 4.2.2. A su vez, el numeral 8 del artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco establece que Área de Prestación de Servicios *“Es el ámbito de responsabilidad en la que los prestadores de servicios de saneamiento brindan dichos servicios e incluyen el área potencial en la que podría brindarlos eficientemente y que el área potencial se define de acuerdo a la implementación de la escala eficiente, la política de integración y otros criterios que determine la Sunass(...).”*
- 4.2.3. Siendo así, la determinación del área de prestación por parte de la SUNASS será de utilidad para la integración de prestadores de servicios de saneamiento y la incorporación de las pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora de servicios de saneamiento como etapa previa a la autorización a la municipalidad a prestar los servicios de saneamiento.



II. Criterios para determinar a qué empresa prestadora de servicios de saneamiento debe incorporarse una pequeña ciudad

- 4.2.4. En tanto se concluya con el proceso de determinación de las áreas de prestación de servicios, a efectos de determinar a qué empresa prestadora debe incorporarse una pequeña ciudad, se considerarán los siguientes criterios:

i. Escala Eficiente

- 4.2.5. La Escala Eficiente⁹ tiene como propósito determinar el tamaño óptimo -expresado en número de conexiones totales de agua potable- que debería alcanzar un prestador para brindar los servicios de saneamiento al mínimo costo posible. Así, la incorporación de pequeñas ciudades debe contribuir a alcanzar tamaños óptimos para la obtención de eficiencias en la prestación de los servicios de saneamiento.

ii. Gestión por Enfoque de Cuencas

- 4.2.6. El artículo 24 del Reglamento de la Ley Marco establece como uno de los criterios para la integración de prestadores, el de Gestión por enfoque de Cuencas¹⁰, siendo

⁹ Informe N° 010-2018-SUNASS-100, disponible en http://www.sunass.gob.pe/Publicaciones2018/info_escalaefi_92018.pdf

¹⁰ Reglamento de la Ley Marco

“Artículo 24.- Criterios para la integración

Para la integración, el OTASS tiene en cuenta la Escala Eficiente aprobada por la Sunass o economías de escala, según corresponda, y los siguientes criterios:

1. Tipo de la infraestructura.
2. Territorialidad.
3. Gestión por enfoque de cuencas.
4. Complementariedad entre sistemas, servicios y prestadores.
5. Criterios de sostenibilidad ambiental y social.
6. Particularidades históricas y culturales.
7. Otros que establezca el Ente Rector a propuesta del OTASS”.



éste de utilidad para determinar la empresa prestadora a cuyo ámbito de responsabilidad debe incorporarse una pequeña ciudad.

- 4.2.7. En atención a este criterio, se tomará en cuenta la delimitación topográfica de Unidades Hidrográficas establecida por la Autoridad Nacional del Agua- ANA¹¹.

iii. Territorialidad

- 4.2.8. El numeral 2 en el artículo 24 del Reglamento de la Ley Marco señala como uno de los criterios para la Integración de prestadores al de Territorialidad, el cual también resulta de utilidad para determinar la incorporación de pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora.

- 4.2.9. En atención a este criterio, se analiza el nivel de accesibilidad, determinado por las variables de distancia y tiempo, entre una empresa prestadora y la pequeña ciudad¹².

4.3. De los prestadores en pequeñas ciudades: UGM y OE

- 4.3.1. El artículo 82 del Reglamento de la Ley Marco¹³ establece que las UGM y los OE prestan los servicios de saneamiento en aquellas pequeñas ciudades que no se encuentran ubicadas en el ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora.

3.2. Unidades de Gestión Municipal (UGM)

De acuerdo con el artículo 17 del Reglamento de la Ley Marco, las UGM son órganos de las municipalidades que se constituyen con el objetivo único de prestar los servicios de saneamiento directamente, las cuales deben tener contabilidad independiente.

Conforme se ha señalado de manera precedente, de manera excepcional, la municipalidad competente podrá constituir una UGM siempre que la SUNASS haya autorizado previamente la no incorporación de la pequeña ciudad al ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora y la prestación de los servicios a la municipalidad.

"Artículo 17.- Unidades de Gestión Municipal

17.1. Las Unidades de Gestión Municipal son órganos de la municipalidad competente, constituidos con el único objeto de prestar los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades del ámbito urbano. Cuentan con contabilidad independiente respecto de la municipalidad competente.

17.2. La constitución de Unidades de Gestión Municipal para la prestación directa de los servicios de saneamiento en pequeñas ciudades se realiza previa autorización de la Sunass a la municipalidad competente, en aquellos casos que el área bajo su prestación no pueda ser integrada al ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora con cargo a su posterior integración, según lo establecido en el párrafo 21.8 de artículo 21 del presente Reglamento".

¹¹ Resolución Ministerial N° 033-2008-AG "Aprueban Metodología de Codificación de Unidades Hidrográficas de Pfafstetter, Memoria Descriptiva y Plano de Delimitación y Codificación de las Unidades Hidrográficas del Perú"

¹² Resulta de aplicación los mapas viales de conformidad con su actualización dispuesta por el Decreto Supremo N° 017-2007-MTC.

¹³ Reglamento de la Ley Marco

"Artículo 82.- Ámbito de responsabilidad

Las Unidades de Gestión Municipal y los Operadores Especializados prestan los servicios de saneamiento en los centros poblados urbanos denominados pequeñas ciudades que no se encuentren dentro del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora".

Cabe indicar, que el artículo 83 del Reglamento de la Ley Marco¹⁴ establece que el Ente Rector dictará lineamientos para la constitución y funcionamiento de las UGM; adicionalmente, señala que estas deben contar con: i) un equipo especializado a cargo de la administración y gestión de los sistemas y procesos de los servicios de saneamiento y ii) contabilidad independiente respecto de los demás órganos de la municipalidad, los recursos generados deben destinarse exclusivamente a la prestación de los servicios de saneamiento.

4.3.3. Operadores Especializados (OE)

El artículo 18 del Reglamento de la Ley Marco establece que las OE son personas jurídicas de derecho privado, constituidas conforme a la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades, las que prestan los servicios de saneamiento conforme al contrato de prestación de servicios o similar suscrito con la municipalidad competente.

“Artículo 18.- Operadores Especializados

Los Operadores Especializados son personas jurídicas de derecho privado constituidos y regulados por la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades, que realizan la prestación de los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades en virtud de un contrato de prestación de servicios o similar suscrito con la municipalidad provincial competente”.

Asimismo, conforme lo señalado en el artículo 84 del Reglamento de la Ley Marco, la municipalidad debe comunicar a la SUNASS sobre la suscripción del contrato con el OE.

“Artículo 84.- Prestación indirecta del servicio

84.1. La prestación indirecta del servicio de saneamiento en pequeñas ciudades se realiza a través de Operadores Especializados autorizados por la municipalidad competente, en virtud de cualquiera de las modalidades de contratación previstos en la normativa de la materia.

84.2. La formalización de los contratos respectivos se realiza de acuerdo con las normas y procedimientos señalados en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la normativa aplicable. Los contratos constituyen título suficiente para que los Operadores Especializados ejecuten las acciones conducentes para la prestación de los servicios, el cual es comunicado a la Sunass por la municipalidad.”

Por su parte, el artículo 85 del Reglamento de la Ley Marco establece algunas obligaciones específicas a cargo de los OE¹⁵, conforme se cita a continuación:

¹⁴ Reglamento de la Ley Marco

“Artículo 83.- Prestación directa del servicio

83.1. La prestación directa del servicio de saneamiento en pequeñas ciudades se realiza a través de la Unidad de Gestión Municipal de la municipalidad competente.

83.2. Para el desarrollo de sus funciones, la Unidad de Gestión Municipal cuenta con un equipo especializado, el cual tiene a su cargo la administración y gestión de los sistemas y procesos que comprenden los servicios de saneamiento; y, recibe el asesoramiento y apoyo de los demás órganos de la municipalidad competente.

83.3. Los ingresos y egresos provenientes de la prestación de los servicios de saneamiento son administrados con contabilidad independiente y sólo pueden estar destinados a la prestación de dichos servicios, bajo responsabilidad.

83.4. El Ente Rector emite los lineamientos necesarios para la constitución y funcionamiento de las Unidades de Gestión Municipal”.

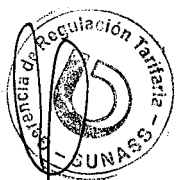
¹⁵ Dichas obligaciones específicas son adicionales a las establecidas en el artículo 46 de la Ley Marco.

Ley Marco

“Artículo 46.- Obligaciones de los prestadores de los servicios de saneamiento

46.1. Son obligaciones de los prestadores de los servicios de saneamiento que hayan sido previamente autorizados para operar en el territorio nacional, los siguientes:

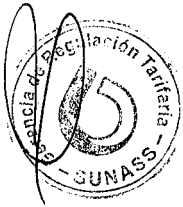
1. Proveer a los usuarios de los servicios de saneamiento, en condiciones de calidad y a costo razonable, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.



“Artículo 85.- Obligaciones específicas de los Operadores Especializados

Adicionalmente a lo establecido en el artículo 46 de la Ley Marco, los operadores especializados tienen las obligaciones específicas siguientes:

1. Administrar, gestionar, operar y mantener los sistemas y procesos que comprenden los servicios de saneamiento, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en los contratos suscritos con la(s) municipalidad(es) competente(s).
2. Cubrir los costos de administración, operación y mantenimiento para la prestación de los servicios de saneamiento.
3. Destinar parte de los recursos recaudados por concepto de tarifas para la reposición de los equipos, así como para las inversiones futuras a su cargo.
4. Disponer las acciones que correspondan a los usuarios, en caso de incumplimiento de sus obligaciones, en el marco de los contratos suscritos con las municipalidades.
5. Celebrar contratos o convenios con Organizaciones No Gubernamentales (ONG), empresas constructoras, pequeñas y medianas empresas (PYMES), entre otras, con la finalidad que participen en la implementación de los proyectos u obras.
6. Realizar cobros relacionados con la prestación de los servicios de saneamiento, mediante personas autorizadas y de acuerdo con los procedimientos que para dichos efectos se establezca en el respectivo contrato.
7. Las demás que establezcan las normas sectoriales.”



4.4. De la función normativa de la SUNASS

Conforme el artículo 3 de la LMOR, una de las principales funciones de la SUNASS es la normativa. Ésta comprende la facultad exclusiva de dictar en el ámbito y materia de su competencia, las normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones y derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios.

2. Informar con prioridad a los usuarios de los servicios y a las autoridades que corresponda, sobre las características de los mismos, los planes y obras, así como sobre las variaciones en las condiciones de prestación de los servicios con suficiente antelación si estas afectan o pueden afectar las condiciones de calidad de la prestación de los servicios.
 3. Celebrar con los usuarios el contrato de suministro o similar.
 4. Prestar a quien lo solicite, en su ámbito de prestación, el servicio o los servicios de saneamiento que tenga a su cargo, de acuerdo con el contrato de explotación o similar otorgado.
 5. Disponer de los medios físicos, electrónicos o telemáticos para que los usuarios puedan manifestar sus inquietudes y obtener información sobre las condiciones del servicio o las variaciones de los mismos, así como sobre las facturas o cobros de los servicios prestados o no provistos.
 6. Informar a los usuarios, por medios de amplia difusión local, sobre los conceptos tarifarios de los servicios que se prestan y las variaciones de los mismos, con antelación a que éstas se produzcan.
 7. Operar y mantener las instalaciones y equipos en condiciones adecuadas para prestar el servicio o los servicios de saneamiento, conforme a lo convenido en el contrato de explotación.
 8. Ampliar y renovar oportunamente la infraestructura y las instalaciones del servicio o de los servicios de saneamiento, para que estén en capacidad de atender el crecimiento de la demanda, acorde con los documentos de gestión que regulan su accionar y el Plan de desarrollo urbano o el que corresponda.
 9. Brindar a la Sunass, o a quien corresponda, las facilidades que requiera para efectuar las inspecciones correspondientes en los sistemas de los servicios de saneamiento o en las instalaciones del prestador de los servicios.
 10. Proporcionar la información técnica, contable, financiera y de otra índole que la Sunass, el OTASS o quien corresponda, le solicite, así como la que establezca el Reglamento y las normas sectoriales.
 11. Interconectar sus instalaciones a otros prestadores, por necesidades de carácter técnico o de emergencia, que disponga la Sunass, a fin de garantizar su operatividad en condiciones económicas y de seguridad favorables para el conjunto de las instalaciones. La Sunass regula la aplicación de lo antes dispuesto.
 12. Otras que establezca la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales.
- 46.2. El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones da lugar a la aplicación, por parte del prestador del servicio de saneamiento, de las medidas que señale el Reglamento”.



4.5. PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN EXCEPCIONAL A LAS MUNICIPALIDADES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN PEQUEÑAS CIUDADES.

4.5.1. La propuesta del "Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades" contiene, entre otros, los siguientes aspectos:

4.5.2. **Ámbito de aplicación**

La propuesta normativa establece como ámbito de aplicación a las municipalidades provinciales o distritales, según corresponda, de pequeñas ciudades ubicadas fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora y que, al 30 de diciembre del 2016 -fecha de entrada en vigencia de la Ley Marco- no se encontraban siendo atendidas por un prestador de servicios de saneamiento reconocido.

4.5.3. **Solicitud**

El procedimiento señala que, de manera excepcional, la municipalidad competente podrá presentar una solicitud ante la SUNASS para que ésta autorice la prestación de los servicios de saneamiento en la pequeña ciudad (en adelante, Solicitud), precisando: i) plazo de la autorización, el cual no podrá ser menor a uno ni mayor a 3 años y ii) la delimitación geográfica de la pequeña ciudad.

En caso la SUNASS no emita un pronunciamiento en el plazo indicado, la municipalidad competente podrá considerar como denegada su Solicitud, en aplicación de lo dispuesto en el párrafo 38.1 del artículo 38 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁶.

Cabe precisar que la Solicitud materia del presente procedimiento está referida a la autorización excepcional para la prestación de los servicios de saneamiento a través de UGM u OE en pequeñas ciudades, los cuales resultan esenciales por su impacto en la salud de la población, el ambiente y el desarrollo económico sustentable; razón por la cual no corresponde la aplicación del silencio administrativo positivo¹⁷.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en reiterados pronunciamientos ha señalado que *"el derecho al agua potable (...) supone primariamente un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización correspondería promover*

¹⁶ Texto único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 38.- Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.

38.1 Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas (...)."

¹⁷ Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento

"Artículo III.- Principios

La gestión y prestación de los servicios de saneamiento se sustenta, fundamentalmente, en los siguientes principios: (...)

2. **Esencialidad:** Los servicios de saneamiento son servicios públicos esenciales por su impacto en la salud de la población, el ambiente y el desarrollo económico sustentable. En virtud de este principio, los servicios de saneamiento gozan de especial protección ante la ley, son prioritarios en las asignaciones presupuestales de los distintos niveles de gobierno y tratamiento preferencial en las actuaciones del Estado. (...)."



fundamentalmente al Estado. Su condición de recurso natural esencial lo convierte en un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo no sólo de la existencia y la calidad de vida del ser humano, sino de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente, resultando prácticamente imposible imaginar que sin la presencia del líquido elemento el individuo pueda ver satisfechas sus necesidades elementales y aun aquellas otras que, sin serlo, permiten la mejora y aprovechamiento de sus condiciones de existencia"¹⁸.

4.5.4. Requisitos de la Solicitud:

4.5.4.1. Acuerdo del Concejo Municipal en el que se adopte la decisión de presentar la solicitud

La Solicitud es presentada por la municipalidad competente, debiendo ser suscrita por el Alcalde, en su calidad de representante legal y máxima autoridad administrativa de la Municipalidad. Al respecto, el artículo 6 de la LOM establece lo siguiente:

“Artículo 6º.- La Alcaldía

La alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local. El alcalde es el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa”.

Asimismo, se deberá adjuntar el Acuerdo del Concejo Municipal referido a la decisión de presentar la Solicitud. Cabe indicar que dicho acuerdo supone que el Concejo Municipal reconoce que, de acuerdo a la normativa vigente, la pequeña ciudad deberá incorporarse al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora, cuando venza el plazo otorgado por la SUNASS.

4.5.4.2. Informe técnico de la situación actual de los sistemas de los servicios de saneamiento prestados en pequeña ciudad

El que debe contener una descripción de los sistemas y procesos de los servicios de saneamiento que se prestan en la pequeña ciudad.

4.5.4.3. Informe elaborado por la municipalidad competente que justifique la no incorporación

En adición, se deberá adjuntar un informe técnico que justifique la no incorporación de la pequeña ciudad a la empresa prestadora, para lo cual se debe considerar que se cumpla por lo menos con uno de los siguientes criterios, previstos en el párrafo 21.8 del artículo 21 del Reglamento de la Ley Marco:

a) Económico-financieros

Relacionados con razones que incidan en la cobertura de los costos asociados a la prestación de los servicios de saneamiento. Para la evaluación de dicho criterio se verificará que los recursos destinados a financiar la prestación de los servicios de saneamiento permitan la cobertura de, como mínimo, los siguientes componentes de costos: i) operación, ii) mantenimiento, iii) administración y iv) reposición de equipos, debiendo consignar sus fuentes de financiamiento.

b) Geográficos y/o ambientales

¹⁸ Ver Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes N° 03668-2009-PA/PC y N° 03333-2012-PA/TC.

Relacionados con razones que puedan representar amenazas a la sostenibilidad del recurso hídrico o a la preservación de las cuencas.

c) Técnico-operativos

Relacionados con la infraestructura y operación de los sistemas de saneamiento.

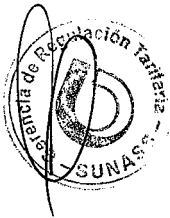
d) Legales

Factores que puedan determinar el incumplimiento de compromisos previamente asumidos a través de convenios o contratos suscritos.

e) Sociales, históricos y/o culturales

Relacionados con las tradiciones, costumbres, memoria histórica y, en general, aquellos elementos que generan un sentido de pertenencia y auto identificación de los habitantes con el territorio de la pequeña ciudad, que puedan generar posibles conflictos como consecuencia de la incorporación.

Asimismo, la Solicitud deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 124 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, los que se detallan a continuación:



“Artículo 124.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

- 1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.*
- 2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.*
- 3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.*
- 4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.*
- 5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.*
- 6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.*
- 7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados”.*



4.5.4.4. Plan de acción a cargo de la municipalidad para viabilizar la incorporación

La municipalidad solicitante deberá adjuntar a la Solicitud un plan en el que se establezcan las acciones a realizar, dentro del plazo solicitado, vinculadas a la superación de las circunstancias asociadas a las razones bajo las cuales justifica la no incorporación, a fin de viabilizar la referida incorporación una vez culminado el plazo otorgado por la SUNASS.

Asimismo, se dispone que, en caso la Solicitud se sustente en el criterio económico-financiero, el referido plan debe incluir un presupuesto anual por la prestación de los servicios de saneamiento en la pequeña ciudad que considere como mínimo los siguientes componentes de costos: i) operación, ii) mantenimiento, iii) administración y iv) reposición de equipos, debiendo consignar sus fuentes de financiamiento.



Cabe precisar que el Anexo N° 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2018-SUNASS-CD, que aprueba la Metodología para la fijación del valor de la cuota familiar por la prestación de los servicios de saneamiento brindados por organizaciones comunales, recoge un listado de las partidas de gastos que abarcan los componentes antes señalados, los cuales pueden ser tomados como referencia para la formulación del presupuesto anual.

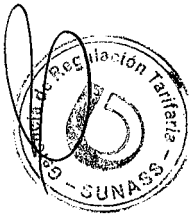
4.5.5. Admisibilidad de la Solicitud

El proyecto normativo prevé una etapa para la evaluación de los aspectos formales de la Solicitud, respecto de los cuales la SUNASS puede formular observaciones.

En caso la municipalidad solicitante no subsane las observaciones realizadas, se declarará inadmisibile la Solicitud y se tendrá por no presentada, dándose por concluido el procedimiento.

4.5.6. Evaluación de la solicitud

El proyecto normativo prevé un plazo no mayor a 30 días hábiles de presentada la solicitud o de subsanadas las observaciones, para que la Gerencia de Regulación Tarifaria de la SUNASS emita un pronunciamiento. Dicha evaluación consistirá en verificar si la incorporación es efectivamente inviable, teniendo en cuenta los criterios económico-financieros; geográficos y/o ambientales; técnico-operativos; legales; sociales; históricos y/o culturales y, de corresponder, autorizar la prestación de los servicios de saneamiento.



4.5.7. Recursos administrativos

Contra la Resolución de la Gerencia de Regulación Tarifaria se pueden interponer los recursos de reconsideración o apelación, conforme a lo previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Corresponde al Consejo Directivo de la SUNASS resolver en segunda instancia el recurso de apelación interpuesto.



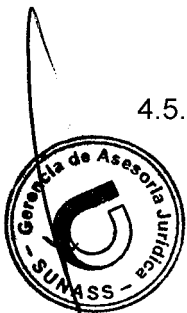
4.5.8. Consecuencias de la autorización excepcional

Como consecuencia de la autorización excepcional, la municipalidad correspondiente debe constituir una UGM con contabilidad independiente o contratar un OE, en ese orden de prelación.

La SUNASS, en ejercicio de sus funciones regulatoria y normativa, establece las disposiciones tarifarias a las deberán sujetarse los prestadores en pequeñas ciudades, así como los niveles de calidad para la prestación del servicio.

4.5.9. Plazo y prórroga

La propuesta normativa establece un plazo no menor de un año ni mayor de 3 años, contados a partir de la notificación de la resolución que resuelve la Solicitud. Dicho plazo es prorrogable por única vez, siempre que se justifique que la incorporación de la pequeña ciudad aún no resulta viable, debiendo solicitar la prórroga de la autorización excepcional como máximo tres meses antes del vencimiento del plazo, además de adjuntar lo siguiente:



- i. Acuerdo del Concejo Municipal en el que se adopte la decisión de solicitar la prórroga del plazo.
- ii. Informe de evaluación de cumplimiento del plan de acción que fue presentado junto con la Solicitud, así como la actualización del referido plan.

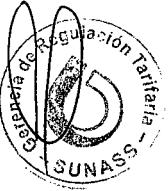
La evaluación de la solicitud de prórroga se rige por las disposiciones procedimentales referidas a la admisibilidad y evaluación de la solicitud establecidas en los artículos 6 y 7 del proyecto en lo que corresponda.

La prórroga se otorga por un plazo mínimo de un año y máximo de 3 años, contados a partir de vencido el plazo original.


4.5.10. **Obligación de la pequeña ciudad de incorporarse al ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora**

Transcurrido el plazo o su prórroga, la pequeña ciudad deberá ser incorporada de manera indefectible al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora.

V. **CONCLUSIONES**

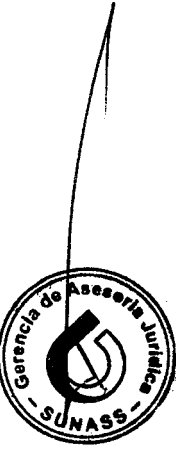


5.1. La Ley Marco y su reglamento establecen, como regla general, que las pequeñas ciudades deben ser incorporadas al ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora. Dicha incorporación se establece sobre la base de las Áreas de Prestación de Servicios determinadas por la SUNASS, sin embargo, en tanto se concluya con el proceso de determinación de las áreas de prestación de servicios, se considerarán los siguientes criterios: (i) Escala Eficiente; (ii) Gestión por Enfoque de Cuencas; y, (iii) Territorialidad.



5.2. En aquellos casos en los que la SUNASS determine que la incorporación no es viable, autoriza de manera excepcional la prestación de los servicios de saneamiento a la municipalidad competente, para lo cual ésta deberá prestar los servicios de manera directa, a través de la constitución de una Unidad de Gestión Municipal (UGM) o, de manera indirecta, a través de la contratación de un Operador Especializado (OE), siguiendo ese orden de prelación.

5.3. El procedimiento para que la SUNASS determine la no incorporación de la pequeña ciudad al ámbito de una empresa prestadora y autorice la prestación de los servicios de saneamiento se inicia a solicitud de la municipalidad competente y debe contener lo siguiente:

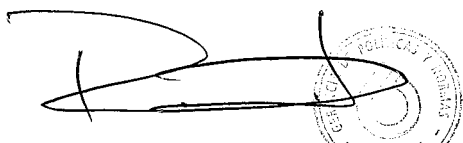
- i. Acuerdo del Concejo Municipal en el que se adopte la decisión de presentar la Solicitud.
 - ii. Informe elaborado por la municipalidad competente que justifique la no incorporación de la pequeña ciudad a la empresa prestadora de acuerdo con por lo menos uno de los siguientes criterios: económico-financieros; geográficos y/o ambientales; técnico-operativos; legales; sociales, históricos y/o culturales. Adicionalmente, en caso la Solicitud se sustente en el criterio económico-financiero, el referido plan debe incluir un presupuesto anual por la prestación de los servicios de saneamiento en la pequeña ciudad que considere como mínimo los siguientes costos: operación, mantenimiento, administración y reposición de equipos, debiendo consignar sus fuentes de financiamiento.
- 

5.4. El plazo de autorización excepcional para la prestación de los servicios de saneamiento no puede ser menor a uno ni mayor a tres años y es prorrogable por única vez. Transcurrido dicho plazo o su prórroga, la pequeña ciudad deberá incorporarse indefectiblemente al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora que determine la SUNASS.

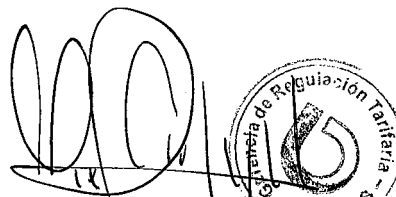
VI RECOMENDACIONES. -

- 6.1. Al Gerente General: Elevar al Consejo Directivo el presente Informe que contiene la propuesta del Procedimiento para la autorización excepcional para la prestación de los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades y su exposición de motivos.
- 6.2. Al Consejo Directivo: Aprobar el Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades y disponer su publicación en el diario oficial *El Peruano*, así como su difusión en el portal institucional de la SUNASS conjuntamente con la exposición de motivos y el presente informe.


Atentamente,



Roger LOYOLA GONZALES
Gerente de Políticas y Normas



Max CARBAJAL NAVARRO
Gerente (e) de Regulación Tarifaria



Héctor FERRER TAFUR
Gerente de Asesoría Jurídica

Se adjunta al presente informe: (i) Proyecto de Resolución; (ii) Exposición de Motivos, (iii) Matriz de comentarios y respuestas.