

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

El Decreto Legislativo N° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la Ejecución de Obras de Infraestructura, creó un régimen jurídico unificado que regula la adquisición y expropiación de inmuebles, así como la transferencia de inmuebles estatales y la liberación de interferencias para la ejecución de proyectos de inversión pública y asociaciones público privadas. Dicho decreto establece en los artículos 42, 43 y 44 del Título VII "De la Liberación de Interferencias" las principales reglas aplicables al procedimiento de liberación de las interferencias.

Adicionalmente, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1330, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1192, señala que los organismos reguladores deben emitir los dispositivos legales que establezcan el procedimiento de liberación de interferencias, la tipificación de infracciones, graduación de multas y medidas correctivas, así como los órganos competentes para el cumplimiento de lo establecido en los artículos 43 y 44 del Decreto Legislativo N° 1192.

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante Ley Marco), señala que el procedimiento de liberación de interferencias se regulará conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1192.

Complementariamente, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, establece que la SUNASS aprueba el procedimiento para la liberación de interferencias.

### II. PROPUESTA NORMATIVA

#### 2.1 Disposiciones Generales

La propuesta del Reglamento tiene por objeto regular el Procedimiento para la emisión del Mandato de Liberación de Interferencias, en adelante Proyecto del Reglamento, conforme a lo establecido en los artículos 43 y 44 del Decreto Legislativo N° 1192.

Respecto del ámbito de aplicación, se propone, de manera concordante con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1192 que este comprende a:

- (i) Los Prestadores de Servicios de Saneamiento y
- (ii) Los Titulares de las Interferencias.

Asimismo con el propósito de coadyuvar a una mejor comprensión de las disposiciones previstas en la propuesta del Reglamento, se contemplan, entre otras, las siguientes definiciones:

- **Entidad Pública.**- Deberá entenderse por Entidad Pública a la entidad de la administración pública que requiere al prestador de servicios de saneamiento o titular de la interferencia, la liberación de interferencias.



- **Tercero.-** Se denomina tercero a quien ejecute la obra de infraestructura y esté facultado para requerir al prestador de servicios de saneamiento o titular de la Interferencia la liberación de interferencias, conforme a lo establecido en el contrato.
- Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Ley Marco<sup>1</sup> constituye **Prestador de Servicios de Saneamiento:** (i) empresas prestadoras de servicios de saneamiento; (ii) unidades de gestión municipal; (iii) operadores especializados y (iv) organizaciones comunales.

Respecto de empresas prestadoras de servicios de saneamiento debe entenderse que éstas pueden ser: empresas públicas de accionariado estatal, empresas públicas de accionariado municipal y empresas privadas o mixtas<sup>2</sup>.

- Finalmente, califica como **Titular de la Interferencia** la persona jurídica que suscribe un contrato de obra pública o de asociación público privada a través del cual se le otorga el derecho para, entre otros, construir y/o mantener una infraestructura sanitaria, y que deberá realizar las obras para la Liberación de Interferencias.

De acuerdo con lo establecido en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1330 se ha considerado como controversia al desacuerdo existente entre la Entidad Pública o Tercero y el Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia, precisándose que la controversia se constituye cuando:

- (i) El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia no envía a la Entidad Pública o Tercero el cronograma y/o presupuesto solicitado.
- (ii) El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia no levanta las observaciones realizadas por la Entidad Pública o Tercero al cronograma y/o presupuesto.
- (iii) Habiendo el Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia levantado las observaciones realizadas, la Entidad Pública o Tercero no se encuentra de acuerdo con el cronograma y/o presupuesto enviado por el Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia.

Adicionalmente, para efectos del procedimiento, se propone que el mandato de liberación de interferencias sea emitido:

- (i) En primera instancia, por un Cuerpo Colegiado de la SUNASS, y
- (ii) En segunda instancia por el Tribunal de Solución de Controversias.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en los artículos 16 y 27 del ROF de la SUNASS, se propone a la Secretaría Técnica de Cuerpos Colegiados como el órgano administrativo encargado de recibir,

<sup>1</sup> Decreto Legislativo N° 1280

**Artículo 15.- Prestadores de servicios de saneamiento**

**15.1.** 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; y,
- d. Organizaciones Comunales.

**15.2.** El Reglamento define el contenido, alcances, características y condiciones de los prestadores de servicios de saneamiento.

<sup>2</sup> De conformidad con lo establecido en el Artículo 15 de la Ley Marco.



evaluar y emitir la resolución de inicio del procedimiento para la emisión del mandato de liberación de interferencias. Junto con la resolución de inicio del procedimiento, el Consejo Directivo, deberá designar a los miembros del Cuerpo Colegiado que se encargarán de emitir el mandato.

Para la emisión del mandato de liberación de interferencias, en segunda instancia, el Tribunal de Solución de Controversias contará, de ser necesario, con el apoyo de la Secretaría Técnica.

## 2.2 Procedimiento para Liberación de Interferencias

El procedimiento para liberación de interferencias se inicia con la comunicación que envía la Entidad Pública o Tercero al Prestador de Servicios Públicos o Titular de la Interferencia, solicitando la liberación de interferencias que se encuentran dentro del área de ejecución de obras de infraestructura, y finaliza con los trabajos de liberación de interferencias. Dicho procedimiento cuenta con tres etapas:

- a) Identificación de interferencias y requerimiento de presupuesto y cronograma.
- b) Procedimiento de Mandato.
- c) Trabajos de liberación de interferencias.

### Identificación de interferencias y requerimiento de presupuesto y cronograma

La primera etapa se inicia con la identificación de las interferencias. La Entidad Pública o Tercero comunica al Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia sobre la existencia de éstas y le requiere un cronograma y presupuesto para su liberación, pudiéndose presentar alguna de las siguientes situaciones:

- a) El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia no envía el cronograma y presupuesto requeridos, o
- b) El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia envía el presupuesto y cronograma.

Para el supuesto b), la Entidad Pública o Tercero podría:

- b.1)** No hacer observaciones al presupuesto y cronograma, procediendo a celebrar un acuerdo con la Entidad Pública o Tercero respecto de estos puntos, o
- b.2)** Hacer observaciones al cronograma y/o presupuestos enviados, en cuyo caso el Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia podría:
  - b.2.1)** No levantar las observaciones, o
  - b.2.2)** Levantar las observaciones y enviar el mismo cronograma y presupuesto.  
Para este caso la Entidad Pública o Tercero podría:
    - b.2.2.1)** Estar de acuerdo con el cronograma y/o presupuesto enviados, procediendo a celebrar el acuerdo para la liberación de interferencias, o
    - b.2.2.2)** No estar de acuerdo con el cronograma y/o presupuesto enviados
  - b.2.3)** Levantar las observaciones y enviar un nuevo cronograma y presupuesto.  
Para este caso la Entidad Pública o Tercero podría:
    - b.2.3.1)** Estar de acuerdo con el nuevo cronograma y/o presupuesto enviado, procediendo a celebrar el acuerdo para la liberación de interferencias,
    - b.2.3.2)** No estar de acuerdo con el nuevo cronograma y/o presupuesto enviados.



Así, en caso ocurra alguno de los supuestos: a), b.2.1), b.2.2.2), b.2.3.2) antes señalados, se estaría verificando la existencia de una controversia pudiendo la Entidad Pública o Tercero solicitar a la SUNASS que dicte mandato de liberación de interferencias, en cuyo caso presentará una solicitud para que inicie de oficio el procedimiento de mandato de liberación de interferencias.

#### Procedimiento de emisión de Mandato para la Liberación de Interferencias

Se propone que para el inicio del procedimiento de mandato de liberación de interferencias, la Secretaría Técnica del Cuerpo Colegiado emita una resolución que deberá ser notificada a las partes en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles. Cabe indicar, que la solicitud de inicio del procedimiento de mandato deberá estar acompañada de la siguiente información: (i) el contrato de obra pública o de asociación pública privada, (ii) un informe que indique las características de las interferencias, el cual deberá incluir el ámbito de afectación de las Interferencias identificadas por la Entidad Pública o Tercero y el dimensionamiento de la Obra de Infraestructura. Adicionalmente deberá adjuntarse un plano perimétrico, la ubicación con coordenadas UTM y memoria descriptiva del terreno materia de afectación, (iii) el cronograma y/o presupuesto remitido por el prestador de servicios de saneamiento o titular de la interferencia, y (iv) el asiento y número de partida del Registro de Personas Jurídicas y la zona registral a la que pertenece, donde conste la inscripción del representante legal o apoderado, en caso corresponda, así como el número de su Documento Nacional de Identidad o Carnet de Extranjería.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el Decreto Legislativo N° 1192 ha señalado que el plazo de emisión del mandato es de 20 días hábiles, se ha establecido que en tanto la Entidad Pública o el Tercero no cumpla con enviar la documentación antes señalada, no se emitirá la resolución que da inicio al procedimiento.

Sin perjuicio de ello, la Secretaría Técnica podrá requerir, a las partes y/o cualquier entidad pública o privada, información complementaria para la emisión del mandato de liberación de interferencias.

Vencido el plazo de 20 días hábiles, el Cuerpo Colegiado dictará el mandato de liberación de interferencias que determinará el cronograma y/o presupuesto definitivo. Dicho mandato podrá ser impugnado por las partes, conforme lo señalado en el artículo 43.3 del Decreto Legislativo N° 1192. El recurso deberá ser resuelto en un plazo máximo de 20 días hábiles por el Tribunal de Solución de Controversias.

#### Trabajos de Liberación de Interferencias

Finalmente, una vez que la SUNASS dicte el mandato, el Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia deberá iniciar los trabajos para la liberación de interferencias en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación del mandato de liberación de interferencias, salvo que las partes hayan celebrado un acuerdo que establezca un plazo distinto.

### **2.3 Metodología de Estimación de Costos para la Liberación de Interferencias**

Debido a que no existen antecedentes de procedimientos de liberación de interferencias que puedan ser empleados como guía para la elaboración de metodologías que permitan cuantificar los costos que deben ser incluidos en el cronograma y/o presupuesto definitivo, la SUNASS ha considerado importante establecer una metodología de estimación de costos.



La metodología de estimación de costos propuesta por la SUNASS tiene por finalidad:

- i) Buscar la mitigación de problemas como la presencia de asimetrías de información,
- ii) Evitar los elevados costos de negociación entre las partes involucradas, y
- iii) Asegurar las condiciones para la ejecución de obras de infraestructura que constituyen interés prioritario del Estado, las cuales implican externalidades positivas comprobadas para la sociedad.

Cabe señalar que, debido a que la Ley Marco ha señalado que los trabajos para la liberación de interferencias no constituyen proyectos de inversión pública, en la metodología de estimación de costos no se ha incluido los criterios propuestos por el nuevo sistema de inversión pública Invierte.pe.

En ese sentido, para facilitar la identificación de los costos realmente necesarios se debe tomar en cuenta la propuesta técnica que contenga los trabajos y acciones a realizarse durante la liberación de interferencias. El contenido de dicha propuesta ha sido detallado en el Anexo 2 del proyecto del reglamento y toma en cuenta, como mínimo, los costos destinados a:

- i) La formulación y evaluación del plan de trabajo para la remoción, traslado y/o reposición de la Interferencia, y
- ii) La ejecución de obra de Liberación de Interferencias.

Asimismo, considerando que el procedimiento sancionador establecido en el presente Reglamento es aplicable a los prestadores de servicios de saneamiento o titulares de las interferencias, los cuales también pertenecen al sector saneamiento, se considera mantener el mismo tope a las multas equivalente al 20% del ingreso operacional mensual promedio, establecido en el actual Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS.

#### **2.4 Procedimiento Administrativo Sancionador**

##### ***Función Supervisora de la SUNASS para la liberación de interferencias***

Conforme a lo señalado en el literal a) del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismo Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la función supervisora comprende la facultad de verificar el cumplimiento de obligaciones legales y de cualquier resolución emitida por el Organismo Regulador.

En este sentido, teniendo en cuenta que la función supervisora comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas, así como de los actos administrativos contenidos en resoluciones emitidos por el organismo regulador, será materia de supervisión de la SUNASS lo concerniente a verificación del cumplimiento del procedimiento de liberación de interferencias y mandato.

##### ***Función Sancionadora de la SUNASS para la liberación de interferencias***

Por el procedimiento de liberación de interferencias la SUNASS cuenta con la facultad para tipificar, imponer sanciones (graves) y establecer medidas correctivas a: los Prestadores de Servicios de Saneamiento y Titulares de las Interferencias por:



- (i) Incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 43 del Decreto Legislativo N° 1192, e
- (ii) Incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Reglamento que regula el Procedimiento para la emisión del Mandato de Liberación de Interferencias

En ese sentido, se ha establecido como conducta sancionable los siguientes incumplimientos

1. No iniciar los trabajos de liberación de interferencias dentro del plazo máximo de treinta días, o de ser el caso, dentro del plazo establecido en el acuerdo suscrito con la Entidad Pública o Tercero.
2. No cumplir con el cronograma y/o presupuesto definitivo establecido en el Mandato.
3. No cumplir con el cronograma definitivo establecido en el Mandato.
4. No enviar o enviar fuera del plazo de 20 días hábiles, a la Entidad Pública o Tercero el presupuesto y/o cronograma para la liberación de interferencias.
5. No pronunciarse o pronunciarse fuera del plazo de 15 días hábiles sobre las observaciones realizadas por la Entidad Pública o Tercero.
6. No proporcionar la información solicitada por la SUNASS en el transcurso del Procedimiento para la emisión del Mandato de Liberación de Interferencias.
7. Proporcionar a la SUNASS información falsa, adulterada o inexacta u ocultarla o destruirla.
8. Por incumplimiento de medida correctiva.

Por otro lado, se ha establecido que la función sancionadora será ejercida en primera instancia por la Gerencia General de la SUNASS y en segunda instancia, en vía apelación, por el Consejo Directivo de la SUNASS, precisándose, además, que para el desarrollo de estas funciones, la Gerencia General contará con el apoyo de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (o la que haga sus veces), que estará a cargo de las acciones de investigación y análisis del caso.

Finalmente, se ha establecido que la presentación del compromiso de cese de actos al que hace referencia el artículo 36 del Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS, no es de aplicación al presente procedimiento; debido a que dicho compromiso permite la ampliación de plazos para el cumplimiento de obligaciones, lo cual es contrario a la finalidad del presente procedimiento de hacer exigible la liberación de interferencias en los plazos establecidos en el Decreto Legislativo N° 1192.

## 2.5 Régimen de Sanciones

El régimen de sanciones del proyecto del Reglamento considera el marco teórico de las sanciones disuasivas, que sustenta la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-SUNASS-CD, que modificó el Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS<sup>3</sup>.

En ese sentido, la determinación de las multas refleja el beneficio ilegalmente obtenido por el Prestador de Servicios o Titular de las Interferencias, según corresponda, considerando además la probabilidad de ser detectado y sancionado por la comisión de la infracción.

$$Multa = \frac{B}{P}$$

<sup>3</sup> Para mayor detalle sobre el marco teórico puede revisarse el Informe N° 023-2015-SUNASS-CD, que sustentó la modificación del RGSFS respecto al régimen de sanciones. Disponible en el siguiente enlace web: [http://www.sunass.gob.pe/doc/normas%20legales/2015/4re35\\_2015cd\\_info.pdf](http://www.sunass.gob.pe/doc/normas%20legales/2015/4re35_2015cd_info.pdf) (Revisado el 8 de junio de 2017).



Donde  $B$  representa el beneficio ilícito obtenido por el Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia al incumplir la norma y  $P$  representa la probabilidad de que el infractor sea detectado transgrediendo la norma y posteriormente sea sancionado por la SUNASS.

En el proyecto del Reglamento se han establecido cinco niveles de probabilidad con su respectivo valor:

Nivel de probabilidad	P
Muy alta	1.00
Alta	0.75
Media	0.50
Baja	0.25
Muy baja	0.10

- El nivel de probabilidad "Muy Alta" aplica para los casos cuando el Prestador de Servicios de Saneamiento o el Titular de las Interferencias brinda a la SUNASS información directa que permita detectar la infracción.
- El nivel de probabilidad "Alta" aplica cuando la Entidad Pública o Tercero comunica o denuncia ante la SUNASS la presunta comisión de una infracción.
- El nivel de probabilidad "Media" aplica cuando una entidad pública distinta a las de la Controversia comunica o denuncia ante la SUNASS la presunta comisión de una infracción.
- El nivel de probabilidad "Baja" aplica cuando usuarios de servicios públicos o alguna institución distinta a las anteriores comunica o denuncia ante la SUNASS la presunta comisión de una infracción.
- El nivel de probabilidad "Muy Baja" cuando en el marco de una acción de supervisión se hayan detectado incumplimientos distintos al objeto de la acción de supervisión.

Cabe señalar que los valores de las multas del tipo fija y variable están relacionadas al tamaño del Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia.

Asimismo, se precisa que, el procedimiento sancionador es aplicable a los prestadores de servicios de saneamiento o titulares de las interferencias, todos estos pertenecientes al sector saneamiento, se considera mantener el mismo tope de las multas, el cual equivalente al 20% del ingreso operacional mensual promedio, establecido en el actual Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS.

Por otro lado, con relación a los factores agravantes y atenuantes, se han tomado en cuenta los siguientes criterios para la determinación de la multa:



Proyecto del Reglamento que regula el Procedimiento para la emisión del  
Mandato de Liberación de Interferencias  
Resolución de Consejo Directivo N° 069-2017-SUNASS-CD

ITEM	CRITERIOS	CALIFICACIÓN
<b>f1</b>	<b>REINCIDENCIA DE LA INFRACCIÓN</b>	
1	El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia ha cometido la misma infracción dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.	0.25
<b>f2</b>	<b>CIRCUNSTANCIAS EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN (*)</b>	
2	El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia continúa cometiendo la conducta infractora inclusive con posterioridad a la notificación de la resolución de inicio del procedimiento sancionador.	0.25
<b>f3</b>	<b>MITIGACIÓN DEL DAÑO CAUSADO POR LA CONDUCTA INFRACTORA</b>	
3	El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia realiza acciones necesarias para subsanar parcialmente el daño causado por la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la resolución de inicio del procedimiento sancionador.	-0.10
4	El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia realiza acciones necesarias para subsanar totalmente el daño causado por la conducta infractora con posterioridad a la notificación de la resolución de inicio del procedimiento sancionador.	-0.08
5	El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia realiza acciones necesarias para subsanar parcialmente el daño causado por la conducta infractora con posterioridad a la notificación de la resolución de inicio del procedimiento sancionador.	-0.05
<b>f4</b>	<b>INTENCIONALIDAD EN LA CONDUCTA DEL PRESTADOR INFRACTOR</b>	
6	El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia cometió la infracción intencionalmente (con dolo).	0.50
<b>f5</b>	<b>CONDUCTA DURANTE EL PROCEDIMIENTO</b>	
7	El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia colabora y remite información oportunamente.	-0.20
8	El Prestador de Servicios de Saneamiento o Titular de la Interferencia obstaculiza la labor de la SUNASS.	0.30

### III. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

La propuesta normativa regula las disposiciones delegadas por el Ejecutivo, a través de los Decretos Legislativos N° 1280 y N° 1330, en el marco de la liberación de interferencias dentro del sector saneamiento, a fin de agilizar la ejecución de obras de infraestructura a nivel nacional (en muchos casos destinada a un servicio público prioritario) en beneficio de la población.

Lo ideal es que la identificación de las interferencias deba darse durante la etapa de formulación o evaluación del proyecto. Sin embargo, en casos excepcionales, pueden presentarse casos donde las interferencias son identificadas durante la etapa de ejecución de las obras de infraestructura, por lo que es primordial que su liberación se realice de manera inmediata, a fin de no retrasar la ejecución de la obra. El retraso en la ejecución de las obras de infraestructura desincentiva la inversión pública y privada.





Sobre el particular, el Mandato de Liberación de Interferencias emitido por la SUNASS, coadyuvará con mayor celeridad sobre el inicio y la ejecución de la referida liberación de interferencias, en el sentido de una adecuada identificación de costos y determinación de plazos de ejecución oportunos.

Mediante la propuesta de Reglamento, la SUNASS busca exponer reglas claras aplicables a las entidades públicas o terceros que requieran liberar interferencias en el ámbito de una empresa prestadora o titular de interferencias, brindando mayor premura ante alguna eventual disyuntiva entre estos dos agentes.

Respecto al marco sancionador, se hacen explícitas las obligaciones de las empresas prestadoras y Titulares de las Interferencias, a fin de otorgar predictibilidad ante las eventuales infracciones de los administrados. Asimismo, las multas han sido determinadas considerando la razonabilidad de las infracciones.

En cuanto a los costos incurridos por los prestadores o titulares de las interferencias para trasladar o modificar las instalaciones de los servicios de saneamiento existentes, estos son asumidos por el titular del proyecto u obra o tercero, por lo que no perjudica el equilibrio económico-financiero de los prestadores o titulares de interferencias.

De este modo, entre los beneficios regulatorios de la propuesta normativa se puede señalar: (i) Reducción de asimetrías de información; (ii) Reducción de los costos de transacción vinculados a la negociación entre las partes involucrada; (iii) Mayor celeridad con la ejecución de obras de infraestructura; (iv) Predictibilidad en el marco sancionador ante los posibles incumplimientos de obligaciones de los administrados; (v) Resguardo del equilibrio económico-financiero de los prestadores o titulares de las interferencias.

