

INFORME N° 037-2020-SUNASS-DPN

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

DE: **Mauro GUTIERREZ MARTÍNEZ**
Director de la Dirección de Políticas y Normas

Héctor FERRER TAFUR
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO: Derogación del Procedimiento operativo mediante el cual la SUNASS autoriza a las EPS anexar en los comprobantes de pago que emiten a sus usuarios el concepto de microseguros, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 004-2009-SUNASS-CD

FECHA: Magdalena del Mar, 23 de noviembre de 2020

I. ANTECEDENTES

- 1.1.** El 15 de julio de 1994, mediante la Ley N° 26338, se aprobó la Ley General de Servicios de Saneamiento, en adelante LGSS.
- 1.2.** El 29 de noviembre de 2005, a través del Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley N° 26338.
- 1.3.** El 27 de junio del 2007 se publicó en el diario oficial "*El Peruano*" la Resolución SBS N° 215-2007 de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (en adelante la SBS) que aprobó el Reglamento de Microseguros.
- 1.4.** El 13 de enero del 2009 se publicó en el diario oficial "*El Peruano*" la Resolución de Consejo Directivo N° 004-2009-SUNASS-CD (Resolución 004) de fecha 9 de enero de 2009 que aprobó el "Procedimiento operativo para autorizar las solicitudes de las EPS a efectos de anexar en los comprobantes de pagos que emitan a sus usuarios el concepto de microseguros" (Procedimiento).
- 1.5.** El 31 de octubre del 2009 se publicó en el diario oficial "*El Peruano*" la Resolución SBS N° 14283-2009 con la cual se aprobó un nuevo Reglamento de microseguros, y se dejó sin efecto la Resolución SBS N° 215-2007.
- 1.6.** El 24 de mayo del 2016 se publicó en el diario oficial "*El Peruano*" la Resolución SBS N° 2829-2016 que aprueba el Reglamento de Pólizas de microseguros y deroga la Resolución SBS N° 14283-2009.
- 1.7.** El 29 de diciembre de 2016, se publicó en el diario oficial "*El Peruano*" el Decreto Legislativo N° 1280, a través del cual se aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

- 1.8.** El 26 de junio de 2017, se publicó en el diario oficial "El Peruano" el Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA, por la cual se aprueba el Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.
- 1.9.** Mediante Cartas Nos. 266-2019-GG y 616-2020-GG del 25 de febrero y 20 de julio de 2020 respectivamente, SEDAPAL consulta a la SUNASS sobre la vigencia y efectos de la Resolución 004 que aprobó el Procedimiento.
- 1.10.** El 26 de abril de 2020, se publicó en el diario oficial "El Peruano" el Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA, que aprueba 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.
- 1.11.** El 17 de noviembre de 2020, mediante Informe N° 034-2020-DPN enviado al Gerente General de la SUNASS y suscrito por la Dirección de Políticas y Normas y la Oficina de Asesoría Jurídica, se recomienda derogar la Resolución 004.

II. OBJETO DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto sustentar la derogación de la Resolución 004 que aprobó el Procedimiento

III. BASE LEGAL

- Reglamento General de la SUNASS, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2001-PCM.
- Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27332 y sus modificatorias, en adelante LMOR.
- Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS.
- Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA y sus modificatorias.
- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA.

IV. ANÁLISIS

4.1. Sobre la Resolución 004

- 4.1.1.** El artículo 2 del Procedimiento prevé que el objeto de la norma es establecer los requisitos y exigencias que deben observar las EPS a efectos que se le autorice anexar a los comprobantes de pago que emiten a sus usuarios por la prestación de servicios de saneamiento, los conceptos relacionados a microseguros de conformidad con lo estipulado en el Reglamento de los Microseguros aprobado por Resolución SBS N° 215-2007, publicada el 28 de junio de 2007 (en adelante, Reglamento).

- 4.1.2.** No obstante lo anterior, el mencionado artículo 2 parte del supuesto que las EPS están autorizadas para comercializar microseguros. Así, el artículo 4 del Procedimiento establece:

"Artículo 4.- La solicitud de autorización deberá cumplir con los requisitos generales contemplados en el artículo 113 y demás pertinentes de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Dicha solicitud debe ser debidamente fundamentada por la EPS; además, debe estar acompañada de un ejemplar del proyecto de contrato a ser suscrito entre la EPS y la empresa aseguradora." (el subrayado es nuestro).

- 4.1.3.** Lo antes señalado implica que la empresa imprima recibos, los distribuya y cobre por los seguros a los usuarios correspondientes tal como se desprende del artículo 6 del Procedimiento:

"Artículo 6.- El contrato a que hace referencia el artículo 4 del presente procedimiento operativo, deberá cumplir con los requisitos generales de validez del contrato entre la EPS y la empresa aseguradora, y asimismo deberá contener, bajo sanción de declararse improcedente la solicitud, las siguientes estipulaciones:

a. Las condiciones bajo las cuales se imprimirán y/o distribuirán los comprobantes de pago correspondientes a los microseguros, así como la forma en que se distribuirán los gastos que genere.

Los requisitos que deben contener los comprobantes de pago de los servicios de saneamiento se encuentran determinados y establecidos en el Reglamento de Calidad de Prestación de Servicios de Saneamiento.

b. El plazo del contrato y las obligaciones a cargo de las partes.

c. En concordancia con el artículo 15 del Reglamento, la EPS, en su condición de entidad facilitadora, imprimirá y/o distribuirá los comprobantes de pago y anexos correspondientes por microseguros y canalizará los pagos efectuados por los usuarios, conforme a los términos del pertinente contrato o convenio suscrito con las compañías aseguradoras.

(...)"(el subrayado es nuestro).

- 4.1.4.** En efecto, la EPS está obligada a suscribir un contrato con la aseguradora que, según el mencionado artículo, deberá cumplir con los requisitos generales de validez del contrato, los cuales están establecidos en el artículo 15 del Reglamento:

"Contrato de comercialización

Artículo 15.- *El contrato de comercialización que celebre la empresa de seguros con la contratante, o con el comercializador, deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:*

a. El compromiso del contratante o del comercializador de ofrecer el seguro a los potenciales asegurados, en estricto cumplimiento de las instrucciones señaladas por la empresa de seguros.

(...)

h. El compromiso del contratante o del comercializador de distribuir entre los potenciales asegurados, los folletos informativos de los productos de microseguros proporcionados por la empresa de seguros, a efectos de que los potenciales asegurados tengan un apropiado conocimiento del seguro ofrecido.” (el subrayado es nuestro).

- 4.1.5.** Por lo tanto, la Resolución 004 implica que las EPS comercialicen los microseguros y recauden el costo de estos.

4.2. Sobre la competencia de la SUNASS en materia normativa

- 4.2.1.** La LMOR, norma vigente a la fecha de aprobación del Procedimiento, establece que la SUNASS dentro de su respectivo ámbito de competencia, ejerce la función normativa según lo señalado en el artículo 3º de la citada norma:

"Artículo 3.- Funciones de los Organismos Reguladores

3.1. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencias, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

(...)

c) Función Normativa: 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;

(...)"

- 4.2.2.** En concordancia con lo anterior, el Reglamento General de SUNASS señala sobre su competencia que esta ejerce funciones sobre las actividades que involucran la prestación de servicios de saneamiento; y la función normativa permite a la SUNASS dictar de manera exclusiva, dentro de su ámbito de competencias, reglamentos, directivas y normas de carácter general aplicables a interés, obligaciones o derechos de Empresas Prestadoras o actividades bajo su ámbito o, de sus usuarios.
- 4.2.3.** De acuerdo con las normas citadas, al momento de la emisión de la Resolución 004, la SUNASS era competente para emitir normas relacionadas con la prestación de los servicios de saneamiento.
- 4.2.4.** En tal sentido, dado que la comercialización de seguros no es una actividad que involucra la prestación de servicios saneamiento no correspondía ni corresponde que la SUNASS ejerza su función normativa respecto de esta materia. En efecto, no debe ni debería regular un procedimiento para que las EPS puedan anexar a los comprobantes de pago de los servicios de saneamiento un microseguro que estos no podrían comercializar.
- 4.2.5.** Sin perjuicio de lo antes señalado, es necesario tener en cuenta que la normativa que regía cuando se aprobó la Resolución 004 no permitía que las

EPS se pudieran dedicar a prestar otros servicios que no sean lo de saneamiento. En efecto, el artículo 6 de la LGSS establecía lo siguiente:

Artículo 6.- Los servicios de saneamiento deben ser prestados por entidades públicas, privadas o mixtas, a quienes en adelante se les denominará "entidades prestadoras", constituidas con el exclusivo propósito de prestar los servicios de saneamiento, debiendo éstas poseer patrimonio propio y gozar de autonomía funcional y administrativa.

4.2.6. Por lo tanto, solo por ley se podía autorizar a prestar servicios distintos a los de saneamiento.

4.2.7. Cabe precisar que el 26 septiembre 2015, mediante Decreto Legislativo N° 1240 se modifica el artículo 6 de la LGSS y se establece que:

*"Artículo 6.- Entidades Prestadoras de los Servicios de Saneamiento
Los servicios de saneamiento en el ámbito urbano deben ser prestados por entidades públicas, privadas o mixtas, a quienes en adelante se les denominará "entidades prestadoras", **constituidas con el exclusivo propósito de prestar los servicios de saneamiento**, debiendo éstas poseer patrimonio propio y gozar de autonomía empresarial, funcional y administrativa.*

*Se **entienden incluidos en el objeto social de las entidades prestadoras los actos conexos relacionados con la prestación de servicios de saneamiento** que sean facultados a través de normas sectoriales.*

Asimismo, de manera supletoria y sólo en los casos y condiciones previstos en la presente Ley, su Reglamento y normas sectoriales, los servicios de saneamiento pueden ser prestados directamente o a través de operadores especializados, por la Municipalidad Provincial, o por delegación de ésta por la Municipalidad Distrital, en aquellas pequeñas ciudades que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una entidad prestadora, con cargo a que posteriormente se integren a la EPS". (el resaltado es nuestro).

4.2.8. De acuerdo con la norma citada, se permite que las EPS realicen actividades conexas a la prestación de servicios de saneamiento, para lo cual requieren ser facultadas por una norma sector.

4.2.9. En la actualidad el numeral 13.2 del artículo 13 del TUO de la Ley Marco dispone que:

*"13.2. Las empresas prestadoras se constituyen con **el objeto de prestar los servicios de saneamiento**, debiendo poseer patrimonio propio y gozar de autonomía administrativa, económica y de gestión, y demás aspectos vinculados con la prestación de los servicios, sujetándose a las políticas, planes y lineamientos normativos aprobados por el Ente rector y/o autoridades competentes, en concordancia con los planes urbanos a cargo de los gobiernos locales.*

Se entienden incluidos en el objeto social de las empresas prestadoras las actividades autorizadas a través de las normas sectoriales. Asimismo, están facultadas a realizar actividades vinculadas al uso eficiente de los recursos hídricos, conforme a lo dispuesto por el Ente rector." (el resaltado es nuestro).

- 4.2.10.** En concordancia con lo anterior, el numeral 12.1 del artículo 12 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280 dispone que:

*"12.1. Los prestadores de servicios se crean de acuerdo a lo establecido en el presente Capítulo, **con el objeto de prestar los servicios de saneamiento**, sujetándose a las políticas, planes y lineamientos aprobados por el Ente Rector y las entidades con competencias reconocidas en materia de saneamiento. Se entienden incluidos en la explotación de los servicios de saneamiento todos los actos relacionados con la prestación de los servicios; así como **están facultados para realizar actividades de conservación, protección e incremento de los recursos hídricos**, conforme a la normativa de la materia."* (el resaltado es nuestro).

- 4.2.11.** De este modo se faculta a las EPS a realizar actividades relacionadas a los servicios de saneamiento, así como otras actividades que por norma sectorial se le autorice.

- 4.2.12.** En ese sentido, ni en el anterior marco normativo ni en el nuevo, las EPS están facultadas a comercializar microseguros ni recaudar por estos.

4.3. Sobre la vigencia de la Resolución 004

- 4.3.1** Del análisis de las normas citadas en el presente informe, ninguna de ellas deroga expresa o tácitamente la Resolución 004, en el sentido que el objeto de esta resolución es anexar o adjuntar a los comprobantes de pago que emiten a sus usuarios por la prestación de servicios de saneamiento los conceptos relacionados a microseguros.

- 4.3.2** Por lo tanto, la Resolución 004 continúa vigente; sin embargo, la mencionada resolución parte del supuesto que las EPS pueden comercializar los microseguros y recaudar el costo de estos, sin tener en cuenta que las EPS, al momento de la emisión de la Resolución 004, tenían -y tienen- como objeto exclusivo la prestación de los servicios de saneamiento.

- 4.3.3** Asimismo, la SUNASS no debería ni debe ejercer su función normativa respecto de aspectos referentes a la comercialización de microseguros porque no es una actividad que involucra la prestación de servicios saneamiento.

- 4.3.4** Por lo tanto, la Resolución 004 debe ser derogada por contravenir el marco normativo anterior y vigente.

V. EXCEPCIÓN A LA PUBLICACIÓN PREVIA

- 5.1.** Con relación a la obligación prevista en el artículo 23 del Reglamento General de la SUNASS, de publicar de manera previa a su aprobación los reglamentos, directivas,

normas de alcance general y regulaciones, se debe tener en cuenta que la SUNASS se encuentra exonerada de su cumplimiento ante situaciones de urgencia.

- 5.2.** Asimismo, el numeral 3.2. del artículo 14 del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general establece que las normas de carácter general se encuentran exceptuadas de su publicación previa en el diario oficial *El Peruano* cuando resulte innecesaria.
- 5.3.** Considerando que la SUNASS no debería ni debe ejercer su función normativa respecto de aspectos referentes a la comercialización de microseguros porque no es una actividad que involucra la prestación de servicios saneamiento y, por tanto corresponde la derogación de la Resolución 004, la publicación de la propuesta normativa resulta innecesaria.

VI. CONCLUSIONES

- 6.1.** La Resolución 004 no regula únicamente un procedimiento para anexar los microseguros a los comprobantes de pago de los servicios de saneamiento, sino que esto implica indirectamente la comercialización de los microseguros y recaudar por estos.
- 6.2.** La comercialización de seguros no es una actividad que involucra la prestación de servicios saneamiento por lo que: a) las EPS no estaban ni están autorizadas a comercializar microseguros y b) no correspondía ni corresponde que la SUNASS ejerza su función normativa.
- 6.3.** La Resolución 004 no ha sido derogada expresa ni tácitamente; sin embargo, debe derogarse por contravenir el marco normativo anterior y vigente. Asimismo, resulta aplicable la excepción de publicación previa.

VII. RECOMENDACIONES

- 7.1.** Al Gerente General: elevar al Consejo Directivo el presente Informe que contiene la propuesta de derogación de la Resolución 004, conforme a los argumentos desarrollados en el presente informe y su exposición de motivos.
- 7.2.** Al Consejo Directivo: disponer la derogación de la Resolución 004, así como la difusión del presente Informe en la página web de la SUNASS.

Atentamente,

Mauro GUTIERREZ MARTÍNEZ
Director de la Dirección de Políticas y Normas

Héctor FERRER TAFUR
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

Se adjunta: proyecto de resolución y su Exposición de Motivos.