

---

## INFORME N° 003-2022-SUNASS-DAP

---

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

**De** : **Luis Alberto ACOSTA SULLCAHUAMAN**  
Director de la Dirección de Ámbito de la Prestación

**Asunto** : Evaluación de recurso de reconsideración interpuesto por la Municipalidad Distrital de San Marcos contra la Resolución de Consejo Directivo N.° 062-2021-SUNASS-CD que deniega la solicitud de no incorporación de la pequeña ciudad de San Marcos al ámbito de responsabilidad de EPS CHAVIN S.A y por ende no autorizó la prestación de los servicios de saneamiento a través de una UGM.

**Fecha** : 21 de enero del 2022

---

### I. ANTECEDENTES

- 1.1.** Mediante Resolución de Consejo Directivo N.° 062-2021-SUNASS-CD (**Resolución N.° 062**) de fecha 19 de noviembre 2021, se denegó la solicitud de no incorporación de la pequeña ciudad de San Marcos al ámbito de responsabilidad de EPS CHAVIN S.A y por ende no se autorizó la prestación de los servicios de saneamiento a la Municipalidad Distrital de San Marcos (**LA MUNICIPALIDAD**) a través de una Unidad de Gestión Municipal (UGM). Dicha resolución fue notificada el 25 de noviembre del 2021 a la referida municipalidad.
- 1.2.** Con fecha 10 de diciembre de 2021, **LA MUNICIPALIDAD** interpuso recurso de reconsideración contra la **Resolución N.° 062** argumentando lo siguiente:
- 1.2.1.** El Texto Único Ordenado del Reglamento del Decreto Legislativo N.° 1280 Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N.° 016-2021-VIVIENDA (TUO del REGLAMENTO de la LEY MARCO) señala como una de las modalidades de integración, la incorporación de las áreas atendidas por una unidad de gestión municipal (UGM), operadores especializados u organizaciones comunales hacia la empresa prestadora (EPS). Sin embargo, en el presente caso, toda vez que la zona urbana del distrito de San Marcos no es atendida por ninguno de estos prestadores, es que no resultaría aplicable la incorporación a la EPS.
- 1.2.2.** La Resolución Ministerial N.° 263-2017-VIVIENDA exige como requisito para evaluar un proyecto de inversión en saneamiento urbano fuera del ámbito de una EPS, que se acredite que el municipio cuente con una UGM u operador especializado. Siendo así, toda vez que **LA MUNICIPALIDAD** viene gestionado la ejecución del proyecto “Mejoramiento y ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario de la zona urbana de San Marcos, distrito de San Marcos, provincia de Huari, Ancash” (PROYECTO DE INVERSIÓN), requiere que la Sunass le autorice la prestación de los servicios a través de una UGM y así contar con dicho requisito.

Asimismo, señala que en el supuesto que una EPS asuma el servicio sin contar con el PROYECTO DE INVERSIÓN se dilataría la integración.

- 1.2.3. El párrafo 13.4 del artículo 13 del TUO 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, (TUO de la LEY MARCO) establece que la Sunass determina cuándo no es viable la integración de una pequeña ciudad a una EPS. Sin embargo, en el numeral 4.1. de la **Resolución N.° 062** no se evalúa dicha viabilidad y no se valida si los sistemas de saneamiento en la actualidad son adecuados para la incorporación a la EPS y si esta a su vez está en condiciones de asumir la prestación.
- 1.2.4. No se observa intención de la EPS CHAVÍN S.A de ejecutar procesos de integración porque desde que se aprobó el TUO de la LEY MARCO, dicha EPS continúa atendiendo solamente a sus 4 ciudades: Huaraz, Aaija, Chiquián y Caraz.
- 1.2.5. Los argumentos por los que se justifica la no incorporación han sido minimizados, sin embargo, **LA MUNICIPALIDAD** merece la oportunidad de administrar sus servicios.
- 1.2.6. Con respecto al criterio de escala eficiente, por el cual la EPS alcanza el tamaño óptimo que debería tener un prestador de servicios de saneamiento y que para evaluar la factibilidad de la integración se debe realizar la prueba de subaditividad de costos, señala que se ha interpretado la norma para favorecer la incorporación a la EPS puesto que la escala mínima eficiente no significa que existe un número mínimo de conexiones, sino un número óptimo de estos para lograr el costo mínimo de la prestación.
- 1.2.7. Si la EPS incorpora a la pequeña ciudad de San Marcos necesitaría implementar infraestructura complementaria a la existente por montos de inversión muy elevados que aparentemente no fueron considerados en la prueba de subaditividad de costos. Asimismo, reitera que se viene gestionando el PROYECTO DE INVERSIÓN.  
A fin de que la EPS pueda ejecutar los procesos de incorporación de pequeñas ciudades, la Sunass debería haber determinado, previamente, cuáles pequeñas ciudades son o no viables para incorporarse a una EPS. Por otro lado, la página web de la Sunass señala que en el departamento de Ancash existen 13 centros poblados, sin embargo solo en la zona sierra del referido departamento hay 14 de estos que aún no son atendidos por prestadores formales y las EPS no tienen la intención de incorporarlos, incluso pequeñas ciudades como Jangas, Carhuaz, Marcará, Mancos, Yungay, Recuay y Catac no han sido integradas a la EPS cuando se ubican a alrededor de 1 hora de Huaraz, cumplen con más notoriedad el enfoque de territorialidad, cuenca y que el análisis de subaditividad podría evaluar.
- 1.2.8. El numeral 4.3.2 de la **Resolución N.° 062** señala que **LA MUNICIPALIDAD** no realiza los cobros por la prestación del servicio y no garantiza una prestación sostenible en condiciones de calidad; empero, este argumento es sesgado ya que en la actualidad con el compromiso de **LA MUNICIPALIDAD** se prestan los servicios y se tiene contemplada la mejora con el **PROYECTO DE INVERSIÓN**.
- 1.2.9. El numeral 4.3.2 de la **Resolución N.° 062** sostiene que **LA MUNICIPALIDAD** no cuenta con una estructura de costos por los servicios y reporta únicamente los gastos ejecutados en el año 2020 que fueron asignados a la Área Técnica Municipal (ATM). Al respecto, el Consejo Directivo no ha considerado el Informe Legal N.° 1497-2021-GAJ/MDSM donde se indica que la entidad en la Programación Multianual Presupuestaria 2022-2024 no ha fijado recursos por ninguna fuente de financiamiento

para atender los costos de la UGM dado que la gerencia respectiva no ha solicitado dicha precisión o programación.

- 1.2.10. Mediante Acuerdo de Consejo Municipal N.º 240-2021/MDSM/HRI/A se aprobó el cofinanciamiento de la UGM que garantiza la operación y mantenimiento de los servicios en la pequeña ciudad de San Marcos y existe además otro acuerdo presentado con la solicitud de excepcionalidad que demuestra que existe la voluntad política, económica y administrativa para realizar las acciones necesarias para la adecuada prestación.
- 1.2.11. En la solicitud de excepcionalidad, en la sección referida al diagnóstico de la situación económico, financiera y comercial, se explica que el servicio es asumido por la ATM tanto para el ámbito urbano y rural y, por ende, no se cuenta con un presupuesto propio y estructura de costos por cada ámbito.
- 1.2.12. El Informe N.º 037-2021-SUNASS-DAP señala que no existen estrategias o tareas para lograr las metas de cobranza y los compromisos no garantizan su cumplimiento. Empero, existe el Acuerdo de Consejo N.º 239-2021-MDSM/HRI/A que establece la política para diseñar estrategias de cobranza oportuna concordante con el Reglamento de Calidad en Pequeñas Ciudades. Asimismo, manifiesta que las estrategias se diseñarán en función al PROYECTO DE INVERSIÓN y la implementación de la UGM.
- 1.2.13. El numeral 4.3.4 de la **Resolución N.º 062** señala que en la pequeña ciudad de San Marcos no se realiza cobro alguno, por tanto, la integración a la empresa prestadora sí permitirá en un futuro atender el cierre de brechas. Pero debe considerarse la implementación del PROYECTO DE INVERSIÓN y que la inserción a una EPS no garantiza que los usuarios paguen por el servicio como sí lo podría garantizar **LA MUNICIPALIDAD** con campañas de sensibilización, orientación y difusión (como la encuesta realizada y que no ha tenido consideración suficiente). Por otro lado, el referido numeral es contradictorio al indicar que si permitirá en un futuro atender el cierre de brechas puesto que este es una necesidad actual y no futura.
- 1.2.14. Según el numeral 105 del INFORME N.º 037-2021-SUNASS-DAP, **LA MUNICIPALIDAD** no cuenta con un equipo básico y presupuesto, y que todo el personal está contratado por locación de servicios. Esto no es así, en el diagnóstico, cuadro N.º 7, se evidencia que la entidad cuenta con 4 operarios de 28, 15, 3 y 2 años de experiencia. Asimismo, la conducción de la ATM ha estado a cargo de un profesional en ingeniería sanitaria. Respecto al presupuesto afirma que no se ha asignado aún por la inexistencia del prestador y que en la actualidad el presupuesto para la prestación está dentro de lo asignado a la ATM. Además, **LA MUNICIPALIDAD** tiene los recursos suficientes para implementar su UGM con toda la infraestructura, personal y equipamiento.
- 1.2.15. El numeral 106 del INFORME N.º 037-2021-SUNASS-DAP indica que para la ejecución del PROYECTO DE INVERSIÓN es necesaria la participación de especialistas, lo cual desmerece la calidad profesional de los integrantes de **LA MUNICIPALIDAD**. Por otro lado, en el caso que la EPS incorpore a la pequeña ciudad de San Marcos no podría hacerlo de manera inmediata ni paralela a la ejecución del PROYECTO DE INVERSIÓN lo cual conllevará a que dicho proyecto se paralice al no contarse con un órgano receptor y que además la EPS tendría que asumir un costo elevado para prestar el servicio.
- 1.2.16. El numeral 108 del INFORME N.º 037-2021-SUNASS-DAP indica que para la ejecución del proyecto es necesaria la incorporación de la pequeña ciudad a la EPS. Tal afirmación es

errada porque la Resolución Ministerial N.º 263-2017-VIVIENDA señala como requisito la creación de una UGM.

- 1.3. Con fecha 13 de enero del 2022, se llevó a cabo el informe oral de **LA MUNICIPALIDAD** a través del cual expuso sus argumentos de reconsideración.

## II. BASE LEGAL

- 2.1. Resolución de Consejo Directivo N° 037-2019-SUNASS-CD que aprueba el Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la Prestación de los Servicios de saneamiento a Pequeñas Ciudades (**Procedimiento**).
- 2.2. Decreto Supremo N° 004-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. (**TUO LPAG**)

## III. OBJETIVO

- 3.1. El objetivo del presente informe es evaluar el recurso de reconsideración interpuesto por **LA MUNICIPALIDAD** contra la **Resolución N.º 062** que denegó la solicitud de no incorporación de la pequeña ciudad de San Marcos al ámbito de responsabilidad de **EPS CHAVIN S.A** y por ende no autorizó la prestación de los servicios de saneamiento a **LA MUNICIPALIDAD** a través de una UGM.

## IV. ANÁLISIS

### 4.1. Procedencia del recurso de reconsideración

- 4.1.1. De conformidad con el artículo 10 del **Procedimiento** y el artículo 218 del **TUO LPAG**, el plazo para la interposición de los recursos administrativos es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo objeto de impugnación.
- 4.1.2. La **Resolución N.º 062** fue notificada el 26 de noviembre de 2021; por tanto, el plazo para la interposición del recurso de reconsideración venció el 20 de diciembre de 2021.
- 4.1.3. Se advierte que el recurso de reconsideración de **LA MUNICIPALIDAD** fue interpuesto el 13 de diciembre de 2021 es decir, dentro del plazo legal establecido.

### 4.2. Análisis de fondo

- 4.2.1. El TUO del REGLAMENTO de la LEY MARCO señala como una de las modalidades de integración, la incorporación de las áreas atendidas por una UGM, operadores especializados u organizaciones comunales hacia la EPS. Sin embargo, en el presente caso, toda vez que la zona urbana del distrito de San Marcos no es atendida por ninguno de estos prestadores, es que no resultaría aplicable la incorporación a la EPS.

El párrafo 13.4 del artículo 13 del TUO de la LEY MARCO, dispone que las EPS deben incorporar a su ámbito a las pequeñas ciudades que encuentren fuera de su ámbito de responsabilidad; es decir, el referido párrafo contiene un mandato de obligatorio cumplimiento.

Distinto es el caso de las modalidades de integración previstas en el artículo 27 del TUO del REGLAMENTO de la LEY MARCO, las cuales se aplican a los prestadores formales de servicios de saneamiento, que no es el caso de la pequeña ciudad de San Marcos, donde no opera un prestador formal.

Es de precisar que dicha disposición legal es invocada en la **Resolución N.º 062** en el numeral 3.2 de la Sección III Consideraciones Legales.

**4.2.2. La Resolución Ministerial N.º 263-2017-VIVIENDA exige como requisito para evaluar un proyecto de inversión en saneamiento urbano fuera del ámbito de una EPS, que se acredite que el municipio cuente con una UGM u operador especializado.**

**Siendo así, toda vez que LA MUNICIPALIDAD viene gestionado la ejecución del proyecto “Mejoramiento y ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario de la zona urbana de San Marcos, distrito de San Marcos, provincia de Huari, Ancash” (PROYECTO DE INVERSIÓN), requiere que la Sunass le autorice la prestación de los servicios a través de una UGM y así contar con dicho requisito.**

**Asimismo, señala que en el supuesto que una EPS asuma el servicio sin contar con el PROYECTO DE INVERSIÓN se dilataría la integración.**

La Resolución Ministerial N.º 263-2017-VIVIENDA ha sido derogada por la Resolución Ministerial N.º 253-2021-VIVIENDA, publicada el 21.8.2021.

Se precisa además que la Resolución Ministerial N.º 253-2021-VIVIENDA *“Disponen la difusión de metodologías específicas, denominadas Fichas Técnicas Estándar e Instructivos para la formulación y evaluación de proyectos de inversión de saneamiento en el ámbito urbano y en el ámbito rural, aprobadas por la Oficina de Inversiones y derogan las RR.MM. N.º 263-2017-VIVIENDA y N.º 199-2018-VIVIENDA”*, no establece, de acuerdo con el tenor de dicha nueva norma y sus anexos, la exigencia de acreditar la creación de una UGM a fin de operar y mantener el proyecto.

Finalmente, respecto al escenario en el que la EPS asuma el servicio sin contar con la infraestructura necesaria, dicho supuesto no debería ocurrir puesto que en aplicación de lo dispuesto por el artículo 26 del TUO del REGLAMENTO de la LEY MARCO la EPS contará con los incentivos técnicos y económico financieros en el marco de la política de integración a la transferencia de recursos o financiamiento de proyectos.

**4.2.3. El párrafo 13.4 del artículo 13 del TUO de la LEY MARCO establece que la Sunass determina cuándo no es viable la integración de una pequeña ciudad a una EPS. Sin embargo, en el numeral 4.1. de la Resolución N.º 062 no se evalúa dicha viabilidad y no se valida si los sistemas de saneamiento en la actualidad son adecuados para la incorporación a la EPS y si esta a su vez está en condiciones de asumir la prestación.**

El párrafo 13.4 del artículo 13 del TUO de la LEY MARCO establece que las EPS deben incorporar a las pequeñas ciudades a su ámbito de responsabilidad. En este sentido, el numeral 4.1 de la **Resolución N.º 062** analiza únicamente a que EPS debe incorporarse la pequeña ciudad de San Marcos para lo cual se aplican los criterios de gestión por enfoque de cuencas, territorialidad y escala eficiente.

La evaluación de la viabilidad de la incorporación está desarrollada en el numeral 4.3 de la **Resolución N.º 062**, la que se realizó de acuerdo con los argumentos mediante los cuales **LA MUNICIPALIDAD** pretende justificar la no incorporación a la empresa prestadora y que se refirieren a los criterios económicos financieros, geográfico ambiental y social histórico cultural, lo cuales fueron debidamente evaluados.

En efecto, tal como se verifica del numeral 4.3 de la **Resolución N.º 062**, en los numerales 4.3.1 al 4.3.5 se evaluaron las razones económico financieras, del numeral 4.3.6 al 4.3.11 el criterio geográfico ambiental y finalmente en el numeral 4.3.12 el criterio histórico, social cultural. Como resultado de este análisis no se encontraron validos los argumentos invocados por **LA MUNICIPALIDAD** para disponer la no incorporación de la pequeña ciudad a la empresa prestadora.

Respecto a la validación de los sistemas de saneamiento para verificar que sean adecuados para la incorporación, se precisa que este argumento no fue invocado por **LA MUNICIPALIDAD** como justificación de no incorporación (criterio técnico operativo) en su solicitud de excepcionalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, se precisa que los sistemas de saneamiento necesarios para brindar los servicios tendrán impacto en los costos de provisión en igual medida independientemente sea la EPS o **LA MUNICIPALIDAD** quien los gestione. Más aún, se ha evidenciado que a través de los resultados del análisis de subaditividad de costos desarrollados en el informe de vistos de la **Resolución N.º 62** resulta más ventajoso que la empresa prestadora opere los servicios antes que **LA MUNICIPALIDAD**, dado que se requieren menores costos incrementales para la prestación de los servicios.

Por último, acerca de si la empresa prestadora se encuentra en condiciones de asumir la prestación, se indica en primer lugar que de acuerdo con el numeral 13.4 del artículo 13 del TUO de la LEY MARCO, las EPS se encuentran obligadas a incorporar a las pequeñas ciudades. En segundo lugar, se debe considerar la experiencia de dichas empresas y curva de aprendizaje en la prestación de los servicios de saneamiento por las cuales pueden aprovechar sus economías de escala en la gestión administrativa y comercial para la provisión de los servicios de saneamiento.

#### **4.2.4. No se observa intención de la EPS CHAVÍN S.A de ejecutar procesos de integración porque desde que se aprobó el TUO de la LEY MARCO, dicha EPS continúa atendiendo solamente a sus 4 ciudades: Huaraz, Aaija, Chiquián y Caraz.**

Como parte de la política de integración, las pequeñas ciudades deben incorporarse al ámbito de responsabilidad de una EPS y si bien no existen experiencias de incorporación en el departamento de Ancash, ello no resulta ser un impedimento a fin de que la pequeña ciudad de San Marcos pueda integrarse a una EPS.

Cabe precisar que para llevar a cabo estas incorporaciones el TUO de la LEY MARCO establece en el numeral 16.1 del artículo 16 que el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) promueve la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento, a nivel provincial, interprovincial, regional y macrorregional. Asimismo, el numeral 26.2 del artículo 26 del TUO del REGLAMENTO de la LEY MARCO dispone que el OTASS, en coordinación con el ente rector, evalúa y determina, para cada integración, la aplicación de los incentivos. En este marco, la incorporación de pequeñas ciudades a las EPS requiere una articulación interinstitucional que involucra a las referidas empresas, ente rector, OTASS y gobiernos locales.

**4.2.5. Los argumentos por los que se justifica la no incorporación han sido minimizados, sin embargo, LA MUNICIPALIDAD merece la oportunidad de administrar sus servicios.**

Respecto a que los argumentos de justificación han sido minimizados, señalamos que **LA MUNICIPALIDAD** no precisa en qué forma o aspecto fueron minimizados los argumentos y no sustenta dicha afirmación.

Sin perjuicio de ello, los argumentos de justificación económico financiero, geográfico ambiental y social histórico cultural invocados por **LA MUNICIPALIDAD** fueron debidamente evaluados en el numeral 4.2 de la **Resolución N.º 062**.

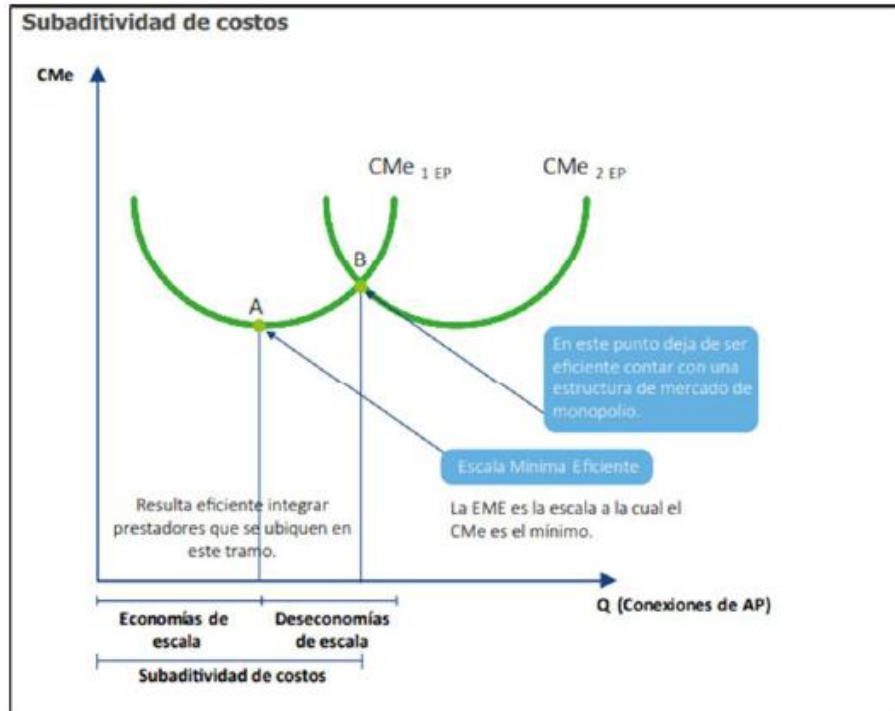
Finalmente, sobre si **LA MUNICIPALIDAD** merece una oportunidad para administrar sus servicios, la decisión de no otorgar la excepcionalidad se sustentó en la evaluación de los criterios de justificación que invocó **LA MUNICIPALIDAD** en aplicación del numeral 21.8 del artículo 21 del TUO del Reglamento de la LEY MARCO que señala que *“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”*.

**4.2.6. Con respecto al criterio por escala eficiente por el cual se señala que la EPS alcanza el tamaño óptimo que debería tener un prestador de servicios de saneamiento y que para evaluar la factibilidad de la integración se debe realizar la prueba de subaditividad de costos se considera que se ha interpretado la norma para favorecer la incorporación a la EPS, puesto que el número de conexiones no se alcanza con un mínimo para lograr la escala mínima eficiente sino que existe un número óptimo de conexiones para lograr el costo mínimo de la prestación.**

Al respecto, como se señala en el documento de Escala Eficiente para la prestación de los Servicios de Saneamiento (Sunass, 2018), en los casos en que las propuestas de integración de prestadores eventualmente generen un tamaño superior al de la Escala Mínima Eficiente (EME), deberá realizarse un test de subaditividad de costos a fin de verificar la factibilidad, desde el punto de vista de ahorro de costos, de la referida integración.

Asimismo, como se indicó en el informe de vistos de la **Resolución N.º 062**, si bien la EPS CHAVIN SA ha superado la Esca Mínima Eficiente (derecha del punto A del gráfico N°1), se sabe que la presencia de más de un prestador origina costos medios superiores para la provisión de los servicios de saneamiento hasta el punto B (la curva de costos medios con presencia de dos prestadores se encuentra por encima de la curva de costos medios con presencia de solo un prestador, es decir hay mayores costos).

Gráfico 1: Subaditividad de costos



En este aspecto, para comprobar que sigue siendo ventajosa la integración de la PC de San Marcos a la EPS, se efectuó el test de subaditividad (Aspectos Complementarios del Informe N°037-2021-SUNASS-DAP), en el cual se comprueba que la incorporación de la pequeña ciudad de San Marcos es factible, dado que se presenta un menor costo incremental para la provisión de los servicios de San Marcos por parte de la EPS.

**4.2.7. Si la EPS incorpora a la pequeña ciudad de San Marcos necesitaría implementar infraestructura complementaria a la existente por montos de inversión muy elevados que aparentemente no fueron considerados en la prueba de subaditividad de costos.**

Asimismo, reitera que se viene gestionando el **PROYECTO DE INVERSIÓN**.

A fin de que la EPS pueda ejecutar los procesos de incorporación de pequeñas ciudades, la Sunass debería haber determinado, previamente, cuáles pequeñas ciudades son o no viables para incorporarse a una EPS. Por otro lado, la página web de la Sunass señala que en el departamento de Ancash existen 13 centros poblados, sin embargo solo en la zona sierra del referido departamento hay 14 de estos que aún no son atendidos por prestadores formales y las EPS no tienen la intención de incorporarlos, incluso pequeñas ciudades como Jangas, Carhuaz, Marcará, Mancos, Yungay, Recuay y Catac no han sido integradas a la EPS cuando se ubican a alrededor



**de 1 hora de Huaraz, cumplen con más notoriedad el enfoque de territorialidad, cuenca y que el análisis de subaditividad podría evaluar.**

Para el cálculo de la función de costos y la posterior aplicación de la prueba de subaditividad se incluyen todos los costos económicos para la provisión de los servicios de saneamiento para toda la población e independientemente si algunos de estos costos son financiados a partir de donaciones, transferencias, entre otros; es decir, la totalidad de factores de producción necesarios<sup>1</sup> (dentro de los cuales encontramos a los costos fijos como la infraestructura) son considerados para brindar los servicios de saneamiento con una cobertura del 100%.

Por tanto, para obtener los costos incrementales para la provisión de los servicios por parte de un prestador (EPS CHAVÍN S.A.) u otro (LA MUNICIPALIDAD) se asume características similares incluida la tecnología.

Respecto al PROYECTO DE INVERSIÓN, en su ficha de registro del banco de proyectos, en el ítem de análisis de sostenibilidad de la alternativa, se indica que, dado el nivel de ingresos, la población no cubriría el pago de la cuota mensual que le corresponde abonar y que **LA MUNICIPALIDAD** se comprometerá a cubrir la diferencia del pago. Sin embargo, la principal fuente de ingresos del gobierno local proviene del canon minero y ello podría en cualquier momento reducir los ingresos de la municipalidad si la empresa minera deja de operar.

Asimismo, se verifica que no hay una estrategia planteada de cómo revertir este problema, pues todo proyecto de inversión en saneamiento requiere de la contraprestación por parte de los usuarios para garantizar la sostenibilidad del servicio.

Asimismo, se reitera que el numeral 13.4 del artículo 13 del TUO de la LEY MARCO establece como regla general que *“las empresas prestadoras deben incorporar 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, en caso la SUNASS determine que aún no es viable la incorporación a las empresas prestadoras, autoriza la prestación de los servicios de saneamiento a las municipalidades en las pequeñas ciudades, (...) con cargo a su posterior integración, conforme lo establezca el Reglamento y las normas sectoriales.*

Por ello, teniendo en cuenta la asimetría de la información que existe entre los prestadores y la Sunass, el numeral 21.8 del artículo 21 del TUO del REGLAMENTO de la LEY MARCO ha previsto que 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 tal sentido, no resulta posible la identificación de aquellas pequeñas ciudades cuya incorporación a la EPS no sea viable porque este proceso se realiza una vez que la municipalidad competente haya iniciado el procedimiento de excepcionalidad contemplado en la normativa vigente, invocando las causales de justificación correspondiente.

---

<sup>1</sup> La función de costos se calcula siguiendo lo indicado a la Resolución de Consejo Directivo N. ° 013-2020-SUNASS-CD, metodología para determinar el área de prestación de servicios.

Finalmente, sobre la existencia de pequeñas ciudades que aún no han sido integradas a una EPS, es preciso recalcar que ello no resulta ser un impedimento a fin de que la pequeña ciudad de San Marcos se incorpore a una EPS más aún cuando estos procesos son similares a los de integración que son progresivos en aplicación del numeral 21.1 del artículo 21 del TUO del REGLAMENTO de la LEY MARCO.

**4.2.8. El numeral 4.3.2 de la Resolución N.º 062 señala que LA MUNICIPALIDAD no realiza los cobros por la prestación del servicio y no garantiza una prestación sostenible en condiciones de calidad; empero, este argumento es sesgado ya que en la actualidad con el compromiso de LA MUNICIPALIDAD se prestan los servicios y se tiene contemplada la mejora con el PROYECTO DE INVERSIÓN.**

Lo señalado en el numeral 4.3.2 de la Resolución N.º 062 se deriva de los argumentos y documentación presentados por **LA MUNICIPALIDAD** misma, por lo cual no se trata de un argumento sesgado.

En cuanto a la mejora de la prestación con el PROYECTO DE INVERSIÓN debemos indicar que es un proyecto importante, pero no garantiza la sostenibilidad del proyecto sin una contraprestación por los servicios de agua y saneamiento.

**4.2.9. El numeral 4.3.2 de la Resolución N.º 062 sostiene que LA MUNICIPALIDAD no cuenta con una estructura de costos por los servicios y reporta únicamente los gastos ejecutados en el año 2020 que fueron asignados a la ATM. Al respecto, el Consejo Directivo no ha considerado el Informe Legal N.º 1497-2021-GAJ/MDSM donde se indica que la entidad en la Programación Multianual Presupuestaria 2022-2024 no ha fijado recursos por ninguna fuente de financiamiento para atender los costos de la UGM dado que la gerencia respectiva no ha solicitado dicha precisión o programación.**

La falta de programación de recursos para la implementación de una UGM, no resulta ser un argumento válido porque es un aspecto que corresponde a la gestión interna de **LA MUNICIPALIDAD**.

**4.2.10. Ya se tiene aprobado mediante Acuerdo de Consejo Municipal N.º 240-2021/MDSM/HRI/A, el cofinanciamiento de la UGM que garantiza la operación y mantenimiento de los servicios de saneamiento en la pequeña ciudad de San Marcos señalando que existe ya un acuerdo adjuntado en la solicitud de excepcionalidad y que existe la voluntad política, económica y administrativa para realizar las acciones necesarias para la adecuada prestación.**

El Acuerdo de Concejo Municipal N.º 240-2021-MDSM/HRI/A de fecha 31.08.2021, aprueba el cofinanciamiento necesario de parte de **LA MUNICIPALIDAD** para implementar la UGM.

A su vez, en el recurso de reconsideración se adjunta el Acuerdo de Concejo Municipal N.º 299-2021-MDSM/HRI/A, en cuyo artículo primero se señala: APROBAR el

“COMPROMISO DE FINANCIAMIENTO Y/O ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES OPERATIVAS DE LA UNIDAD DE GESTIÓN MUNICIPAL (UGM) DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS – PROVINCIA DE HUARI – DEPARTAMENTO DE ANCASH”, por la suma de S/. 440,820.60 (...), para el ejercicio fiscal 2022.

Sin embargo, se precisa que estos compromisos no tienen una garantía de cumplimiento, puesto que no cuenta con personal especializado y estable que puedan plantear políticas de desarrollo institucional en cuanto a la gestión eficiente de los sistemas de saneamiento.

Asimismo, de acuerdo con la solicitud de excepcionalidad, desde hace décadas **LA MUNICIPALIDAD** no ha podido cubrir las necesidades de la población respecto al servicio de saneamiento, lo cual se evidencia con la percepción del servicio de la población de la encuesta, la no asignación de presupuesto al ATM para desarrollar el servicio en el área urbana y la falta de cobro a los usuarios y deficiencia en los indicadores de tratamientos de aguas residuales (0%), micromedición (0%) y el hecho que no se mide la presión, turbiedad y las características físico, química bacteriológica.

De igual modo, **LA MUNICIPALIDAD** no cuenta con una estructura de costos por los servicios de saneamiento, y reporta únicamente los gastos ejecutados durante el año 2020 y no muestran avance alguno en los arreglos institucionales al interior de **LA MUNICIPALIDAD** que permita ponderar la sostenibilidad del servicio.

Por último, consultando el portal de Transparencia Económica del MEF, se advierte que **LA MUNICIPALIDAD** no tiene previsto ni asignado en el PIA 2022 ni en su PIM monto alguno como se menciona en el Acuerdo de Concejo Municipal N° 299-2021-MDSM/HRI/A (se adjunta la captura de pantalla).

## Ilustración 1: Presupuesto de servicios de saneamiento de MD San Marcos (captura de pantalla)

Transparencia Económica PERÚ

Consulta Amigable  
Consulta de Ejecución del Gasto

Portal del MEF | Portal de Transparencia Económica

lunes, 17 de enero del 2022

Año: 2022 | Actividades/Proyectos

¿Quién gasta?	¿En qué se gasta?		¿Con qué se financian los gastos?		¿Cómo se estructura el gasto?	¿Dónde se gasta?	¿Cuándo se hizo el gasto?		Avance %
	Categoría Presupuestal	Act./Acción de Inv./Obra	Fuente	Rubro	Genérica	Departamento	Trimestre	Mes	
▲ TOTAL	197,002,289.014	199,764,266.219	66,170,265.406	42,978,596.680	2,237,680.674	1,770,626.334	1,035,703.734	0.9	
▲ Nivel de Gobierno M: GOBIERNOS LOCALES	21,572,594.607	23,761,186.949	2,625,439.308	757,693.601	217,030.601	117,809.233	67,785.813	0.5	
▲ Gob.Loc.Marcos: M: MUNICIPALIDADES	21,572,594.607	23,760,947.024	2,625,368.800	757,692.601	217,029.601	117,808.233	67,784.813	0.5	
▲ Departamento 02: ANCASH	1,249,023.021	2,051,489.423	211,697.080	17,742.224	12,541.069	5,546.896	1,340,839	0.3	
▲ Provincial 0210: HUARI	392,870.267	1,020,412.914	66,619.580	1,070.373	631.204	160,758	86,749	0.0	
▲ Municipalidad 02101430193: MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARCOS	200,754.704	693,276.703	20,865.171	127.027	127.027	61,074	0	0.0	
▲ Función 18: SANEAMIENTO	5,626.401	43,475.176	0	0	0	0	0	0.0	
▲ División Funcional 040: SANEAMIENTO	5,626.401	43,428.411	0	0	0	0	0	0.0	
▲ Grupo Funcional 0083: SANEAMIENTO URBANO	0	180,771	0	0	0	0	0	0.0	

Proyecto	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Actual	Ejecución			Avance %
					Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado	
○ 2501727: MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO PLUMAL EN EL BARRIO LA PERLA DEL DISTRITO DE SAN MARCOS - PROVINCIA DE HUARI - DEPARTAMENTO DE ANCASH	0	60,453	0	0	0	0	0	0.0
Ficha de Proyecto								
○ 2503042: ADQUISICIÓN DE TERRENO, EN ELLA MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE LA ZONA URBANA DE LA LOCALIDAD DE SAN MARCOS DISTRITO DE SAN MARCOS, PROVINCIA HUARI, DEPARTAMENTO ANCASH	0	120,318	0	0	0	0	0	0.0
Ficha de Proyecto								

Fuente: Consulta Amigable – MEF.

- 4.2.11. En la solicitud de excepcionalidad, en la sección referida al diagnóstico de la situación económica, financiera y comercial, se explica que el servicio es asumido por la ATM tanto para el ámbito urbano y rural y por ende no se cuenta con un presupuesto propio y estructura de costos por cada ámbito.**

Debe precisarse que el presente argumento solo explica por qué no se cuenta con una estructura de costos para la pequeña ciudad y por ende no es un argumento válido para sustentar el presente recurso.

- 4.2.12. El Informe N.º 037-2021-SUNASS-DAP señala que no existen estrategias o tareas para lograr las metas de cobranza y los compromisos no garantizan su cumplimiento. Empero, existe el Acuerdo de Consejo N.º 239-2021-MDSM/HRI/A que establece la política para diseñar estrategias de cobranza oportuna concordante con el Reglamento de Calidad en Pequeñas Ciudades. Asimismo, manifiesta que las estrategias se diseñarán en función al PROYECTO DE INVERSIÓN y la implementación de la UGM.**

El Informe N.º 037-2021-SUNASS-DAP evalúa el acuerdo de concejo antes referido, sin embargo, este no contiene estrategias, tareas y cronogramas y por tanto no se garantiza el cumplimiento de este.

Es menester señalar que con la solicitud de la autorización excepcional se presenta la Ordenanza N.º 007-2017-MDSM/HRI/A con la cual en el año 2017 se conformó la Unidad de Gestión de Agua Potable y Saneamiento (UGAS), que tiene como funciones la administración y gestión de los servicios de saneamiento en la zona urbana. Empero, esta unidad se encuentra inoperativa a la fecha y ha sido sustituida por la ATM, a quien normativamente no le compete la prestación de los servicios. Esta experiencia constituye un precedente negativo.

**4.2.13. El numeral 4.3.4 de la Resolución N.º 062 señala que en la pequeña ciudad de San Marcos no se realiza cobro alguno, por tanto, la integración a la EPS sí permitirá en un futuro atender el cierre de brechas. Pero, debe considerarse la implementación del PROYECTO DE INVERSIÓN y que la inserción a una EPS no garantiza que los usuarios paguen por el servicio como sí lo podría garantizar LA MUNICIPALIDAD con campañas de sensibilización, orientación y difusión (como la encuesta realizada y que no ha tenido consideración suficiente). Por otro lado, el referido numeral es contradictorio al indicar que si permitirá en un futuro atender el cierre de brechas puesto que este es una necesidad actual y no futura.**

**LA MUNICIPALIDAD** en su solicitud de excepcionalidad menciona que actualmente no cobra por el servicio de saneamiento, lo que pone en riesgo la sostenibilidad y calidad de la prestación de los servicios de saneamiento para la población usuaria.

Sobre que dicha situación puede ser revertida con el PROYECTO DE INVERSIÓN, se precisa que, si la población usuaria continúa sin pagar por el servicio, no se podrá garantizar la sostenibilidad del servicio ni el proyecto. Además, debería continuar la implementación del PROYECTO DE INVERSIÓN de acuerdo con las disposiciones del TUO de la LEY MARCO sobre integración, por el cual este debe ser operado por una EPS.

Respecto a las campañas de sensibilización, dentro de la documentación enviada inicialmente no se presenta un plan de trabajo donde se precisen los objetivos, estrategias y un cronograma, ni responsables de la sensibilización a los usuarios. Cabe señalar que las EPS como parte de la orientación a usuarios y uso responsable de los servicios de saneamiento desarrollan este tipo de actividades.

En cuanto a las encuestas, si bien sigue el tema de muestreo estadístico donde se presenta el tamaño de la muestra y se menciona que se seleccionó a los encuestados por sectores, en las preguntas no se plantea cuánto es el pago que estaría dispuesto a asumir el usuario, entendiéndose que a partir de estos se podría estimar si los costos son cubiertos sobre estos ingresos proyectados, considerando que actualmente no hay una cultura de pago en la localidad y que el servicio debe ser sostenible.

Por último, las EPS como instrumento de gestión y planificación poseen los planes maestros optimizados, en los cuales se planifica las acciones que garanticen el cierre de brechas de la demanda actual y proyectada a 30 años de la población usuarias de las referidas EPS.

**4.2.14. Según el numeral 105 del INFORME N.º 037-2021-SUNASS-DAP, LA MUNICIPALIDAD no cuenta con un equipo básico y presupuesto, y que todo el personal está contratado por locación de servicios. Esto no es así, en el diagnóstico, cuadro N.º 7, se evidencia que la entidad cuenta con 4 operarios de 28, 15, 3 y 2 años de experiencia. Asimismo, la conducción de la ATM ha estado a cargo de un profesional en ingeniería sanitaria. Respecto al presupuesto afirma que no se ha asignado aún por la inexistencia del prestador y que en la actualidad el presupuesto para la prestación está dentro de lo asignado a la ATM. Además, LA MUNICIPALIDAD tiene los recursos suficientes para implementar su UGM con toda la infraestructura, personal y equipamiento.**

Efectivamente, según el cuadro N.º 7 del diagnóstico presentado, **LA MUNICIPALIDAD** cuenta con operarios que vienen laborando. Sin embargo, no cuenta con profesionales especialistas para el tratamiento físico-químico y bacteriológico del agua, así como con profesionales para la gestión comercial, operacional, ambiental y de riesgos de la infraestructura, ni con especialistas en el área social, los cuales tienen que ser considerados dentro de la estructura orgánica de **LA MUNICIPALIDAD**.

Acerca al presupuesto y recursos, como ya se ha señalado en el numeral 4.2.10, dada la cantidad de años que **LA MUNICIPALIDAD** viene asumiendo la prestación de los servicios aún se encuentra una serie de falencias tanto en la gestión operativa como en la gestión administrativa y comercial que no brindan una adecuada señal de eficiencia.

- 4.2.15. El numeral 106 del INFORME N.º 037-2021-SUNASS-DAP indica que para la ejecución del PROYECTO DE INVERSIÓN es necesaria la participación de especialistas, lo cual desmerece la calidad profesional de los integrantes de LA MUNICIPALIDAD. Por otro lado, en el caso que la EPS incorpore a la pequeña ciudad de San Marcos no podría hacerlo de manera inmediata ni paralela a la ejecución del PROYECTO DE INVERSIÓN lo cual conllevará a que dicho proyecto se paralice al no contarse con un órgano receptor y que además la EPS tendría que asumir un costo elevado para prestar el servicio.**

En lo referido a la participación de especialistas para la operación del proyecto reiteramos lo señalado en el ítem anterior.

En cuanto a la imposibilidad de la EPS de incorporar a su ámbito de responsabilidad a la pequeña ciudad de manera inmediata o paralela a la ejecución del proyecto, este argumento no se encuentra debidamente sustentado ni señala las disposiciones legales que impedirían a dicha empresa recibir el PROYECTO DE INVERSIÓN por falta de un órgano receptor.

- 4.2.16. El numeral 108 del INFORME N.º 037-2021-SUNASS-DAP indica que para la ejecución del proyecto es necesaria la incorporación de la pequeña ciudad a la EPS. Tal afirmación es errada porque la Resolución Ministerial N.º 263-2017-VIVIENDA solo señala como requisito la creación de una UGM.**

Sobre este argumento se reitera lo señalado en el numeral 4.2.2 del presente informe por el cual se verifica que la Resolución Ministerial N.º 263-2017-VIVIENDA está derogada.

## **V. CONCLUSIONES**

- 5.1.** El recurso de reconsideración cumple con los requisitos de procedencia al haber sido interpuesto dentro del plazo legal.
- 5.2.** El recurso de reconsideración no contiene argumentos que generan convicción a fin de dejar sin efecto lo resuelto por la **Resolución N.º 062**.

**VI. RECOMENDACIÓN**

De conformidad con el presente análisis y el artículo 10 del **PROCEDIMIENTO** se recomienda al Consejo Directivo de la SUNASS declarar infundado el Recurso de Reconsideración interpuesto por **LA MUNICIPALIDAD** y en consecuencia confirmar la Resolución de Consejo Directivo N° 062-2021-SUNASS-CD que denegó la solicitud de no incorporación de la pequeña ciudad de San Marcos al ámbito de responsabilidad de EPS CHAVIN S.A. y por ende no autorizó la prestación de los servicios de saneamiento a través de una UGM.

Atentamente,

**Luís Alberto ACOSTA SULLCAHUAMAN**  
**Director de la Dirección de Ámbito de la Prestación**