



RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO

Expediente N.º 012-2021-SUNASS-DAP

N.º 014-2022-SUNASS-CD

Lima, 14 de febrero de 2022

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad Distrital de Independencia (**LA MUNICIPALIDAD**) contra la Resolución de Consejo Directivo N.º 073-2021-SUNASS-CD (**Resolución N.º 073**), y el Informe N.º 004-2022-SUNASS-DAP.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante **Resolución N.º 073**, de fecha 22 de diciembre de 2021, este Consejo Directivo denegó la solicitud de **LA MUNICIPALIDAD** de no incorporación de la pequeña ciudad de Independencia al ámbito de responsabilidad de EPS EMAPISCO S.A. (**EMAPISCO**) y, por ende, no se le autorizó a prestar servicios de saneamiento a través de una unidad de gestión municipal (UGM).
- 1.2. El 30 de diciembre de 2021 **LA MUNICIPALIDAD** interpuso "recurso de apelación" contra la **Resolución N.º 073**.
- 1.3. **LA MUNICIPALIDAD** argumentó en su recurso lo siguiente:
 - 1.3.1. El distrito de Independencia cuenta con centros poblados, distantes entre estos, cuya distribución de agua potable está a cargo de **LA MUNICIPALIDAD**.
 - 1.3.2. Rechaza que desde el distrito de Independencia hasta la ciudad de Pisco exista un tiempo de viaje de 29 minutos, toda vez que el tiempo de demora en combi (sic) es de 45 a 50 minutos y en auto, 35 minutos. Precisa que el mencionado distrito cuenta con una gran extensión de terrenos agrícolas que lo rodean por lo que resulta poco probable que el tiempo sea el indicado.

- 1.3.3. No se puede medir por kilómetros y obtener el tiempo de viaje porque se tiene que evaluar otros aspectos y debe considerarse la distancia de los centros poblados al cercado del distrito de Independencia.
- 1.3.4. Hay un error en la Tabla N.º 1 "Acceso a la pequeña ciudad de Independencia" de la **Resolución N.º 073** en lo referido a la ruta Pisco-San Clemente-Independencia toda vez que el distrito de San Clemente se encuentra antes que el distrito de Independencia. Asimismo, Independencia está a una distancia de 25 a 30 minutos aproximadamente del distrito de San Clemente y, por ende, no puede tener el mismo tiempo que la ruta mencionada.
- 1.3.5. El proyecto "MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DEL SISTEMA ALCANTARILLADO Y PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES EN LA LOCALIDAD DE INDEPENDENCIA, DISTRITO DE INDEPENDENCIA, PROVINCIA DE PISCO, ICA" (**PROYECTO**) no se podrá llevar a cabo toda vez que **LA MUNICIPALIDAD** debe tener autorización para prestar los servicios a través de una UGM. Asimismo, señala que **EL PROYECTO** está en etapa de levantamiento de observaciones en la cual se exige dicha autorización.
- 1.3.6. **EL PROYECTO** es de urgencia para la población del distrito porque la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR) está a punto de colapsar y traería daños a las personas y a los terrenos de cultivo. Asimismo, sostiene que hubo observaciones por parte de la Autoridad Nacional del Agua y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento por la situación de la PTAR y que se necesita mejorar el sistema de alcantarillado del distrito que fue construido aproximadamente hace 20 años.
- 1.3.7. Los pobladores del distrito de independencia tienen derecho a la salud y esta se pone en riesgo en caso colapse la PTAR. Del mismo modo, debe considerarse el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política que reconoce como derecho fundamental el de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo y lo señalado por el Tribunal Constitucional que señala: *"El Estado asume la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. Asimismo, tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, los que se traducen a su vez en un haz de posibilidades (...) Así el papel del estado no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención"*.
- 1.4. Con Informe N.º 004-2022-SUNASS-DAP, la Dirección de Ámbito de la Prestación evaluó los argumentos de **LA MUNICIPALIDAD** y recomienda a este Consejo Directivo declarar infundado el recurso de reconsideración interpuesto por **LA MUNICIPALIDAD**.

II. CUESTIÓN A DETERMINAR

Si el recurso de apelación interpuesto reúne los requisitos de procedencia. En caso de reunir dichos requisitos, si el recurso es fundado o no.

III. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA

De conformidad con el artículo 6 de la Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos ¹ el Consejo Directivo es el máximo órgano de dirección, razón por la cual, para efecto de la evaluación de las solicitudes presentadas en el marco del Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades² (PROCEDIMIENTO), es instancia única, por tanto, contra la decisión de aquel, procede la interposición del recurso de reconsideración.

El inciso 3 del artículo 86 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO LPAG) establece como uno de los deberes de las autoridades en los procedimientos, *"encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos"*.

Es así, que conforme a lo señalado en dicha disposición legal y tomando en cuenta que contra la **Resolución N.º 073** solo se puede interponer recurso de reconsideración, al ser el Consejo Directivo instancia única, se procede a resolver el presente medio impugnatorio como tal.

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.

La **Resolución N.º 073** fue notificada el 28 de diciembre de 2021; por tanto, el plazo para la interposición del recurso de reconsideración venció el 20 de enero de 2022.

Se advierte que el recurso de reconsideración de **LA MUNICIPALIDAD** fue interpuesto el 30 de diciembre de 2021 es decir, dentro del plazo legal establecido.

¹ Aprobado por Ley N.º 27332.

² Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 037-2019-SUNASS-CD

IV. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE LA MUNICIPALIDAD

4.1. El distrito de Independencia cuenta con centros poblados, distante entre estos, cuya distribución de agua potable está a cargo de LA MUNICIPALIDAD.

La solicitud de excepcionalidad versa sobre la no incorporación de la pequeña ciudad de Independencia a **EMAPISCO** y en consecuencia no es materia de evaluación la distancia que existe entre los centros poblados ubicados en el distrito de Independencia más aún cuando estos no se encuentran obligados a incorporarse a la referida empresa.

4.2. Se rechaza que desde el distrito de Independencia hasta la ciudad de Pisco exista un tiempo de viaje de 29 minutos. Se precisa que el distrito de Independencia cuenta con una gran extensión de terrenos agrícolas que rodean al cercado del distrito de Independencia.

Al respecto, es preciso mencionar que en el cuadro 3 de la información de acceso al distrito de Independencia del "Informe de diagnóstico de los sistemas de los servicios de saneamiento de la pequeña ciudad Independencia" presentado por **LA MUNICIPALIDAD** en su solicitud de excepcionalidad, se consigna que la distancia de la ciudad de Pisco a Independencia es de 23.8 km y el tiempo de recorrido de 27 minutos³. Vale decir, es la propia recurrente quien afirma que existe la distancia que luego cuestiona.

Sin perjuicio de ello, procedemos a analizar la distancia en kilómetros a la que se encuentran las localidades atendidas por las distintas empresas prestadoras, considerando su tamaño y región.

Tabla N.º 1: Distancias (km) de EPS con sus localidades según tamaño

TAMAÑO DE EPS	MÁXIMO	MÍNIMO	PROMEDIO
Pequeña	233.10	2.40	28.22
Mediana	149.60	6.50	55.98
Grande	718.60	11.40	163.10
Sedapal	78.90	78.90	78.90

Fuente: SUNASS

³ Tiempo de llegada estimado a través de *Google Earth Pro* – Informe de Diagnóstico de los sistemas de los servicios de saneamiento de la pequeña ciudad de Independencia.

Tabla N.º 2: Distancias (km) de EPS con sus localidades según región

REGIÓN NATURAL	MÁXIMO	MÍNIMO	PROMEDIO
Costa	189.80	6.50	76.83
Sierra	398.00	2.40	67.26
Selva	718.60	3.60	131.89

Fuente: SUNASS

En la Tabla N.º 1 se aprecia que las EPS de tamaño mediano, como **EMAPISCO**⁴, prestan el servicio hasta un máximo de distancia de 149.60 km. Asimismo, de acuerdo con la Tabla N.º 2, una EPS de la costa como **EMAPISCO** presta el servicio hasta una distancia promedio de 76.83 km.

Siendo así, para el caso de **EMAPISCO** que está a 23.6 km de la pequeña ciudad de Independencia, se verifica que esta distancia es menor que el promedio de EPS medianas y de la costa cuando prestan el servicio a sus distintas localidades.

4.3. No se puede medir por km y obtener el tiempo de viaje porque se tiene que evaluar otros aspectos y debe considerarse la distancia de los centros poblados al cercado del distrito de Independencia.

Respecto a que no se puede evaluar el aspecto territorial por kilómetros y se deben analizar otros aspectos, precisamos que el enfoque territorial no solo se centra en tema de distancias, sino más bien, en la compleja red de vínculos e interacciones entre los factores ambientales, económicos, sociales y culturales que delimitan, determinan y orientan el desarrollo territorial. (Equipo del SDAA (2003), Schejtmann and Berdegué (2003)).

Siendo así, en la relación comercial entre Pisco e Independencia se evidencia que ambos comparten dinámicas económicas predominantes en dicha provincia como son las actividades de: agricultura (donde destacan los cultivos de algodón, maíz, palta, vid, frutales y productos de panllevar), pecuaria (crianza de animales menores), portuaria, pesca, industria metalúrgica, aeropuerto, turismo, comercio, etc⁵.

Es menester precisar que la principal actividad económica del distrito de Independencia es la producción agropecuaria y representa el sustento de más del 72.40% de la población.

⁴ Según el *Benchmarking* Regulatorio 2020 de Empresas Prestadoras. <https://www.sunass.gob.pe/productos-sunas/benchmarking-regulatorio/#1597358923084-6a5c292e-d2ab>

⁵ <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Huancayo/ica-caracterizacion.pdf>. Caracterización del departamento de Ica – Banco Central de Reserva del Perú.

Sobre la distancia de los centros poblados al distrito de Independencia, tal como lo señalamos en el numeral 4.1 de la presente resolución, este aspecto no es materia de evaluación sino únicamente la determinación de incorporación de la pequeña ciudad de Independencia a **EMAPISCO**.

- 4.4. Hay un error en lo referido a la ruta Pisco-San Clemente-Independencia toda vez que el distrito de San Clemente se encuentra antes que el distrito de Independencia. Asimismo, Independencia está a una distancia de 25 a 30 minutos aproximadamente del distrito de San Clemente y por ende no puede tener el mismo tiempo que la ruta mencionada.**

Respecto a que San Clemente se encuentra antes que Independencia, no se logra entender dicha afirmación toda vez que ambas localidades limitan entre sí.

Sobre que Independencia está a 25 a 30 minutos de San Clemente y por ende no puede tener el mismo tiempo que la ruta Pisco-San Clemente-Independencia, se reitera que en el cuadro 3 de la información de acceso al distrito de Independencia del "Informe de diagnóstico de los sistemas de los servicios de saneamiento de la pequeña ciudad Independencia" presentado por **LA MUNICIPALIDAD**, se consigna que la distancia de la ciudad de Pisco a Independencia es de 23.8 km con un tiempo de recorrido de 27 minutos⁶ cuyo medio de cálculo se realizó a través del *Google Earth Pro*. En este sentido, si hacemos el cálculo de distancia con la aplicación que se empleó, entre los distritos de San Clemente e Independencia se obtiene una distancia de 14.7 km con un recorrido de 17 minutos.

- 4.5. El PROYECTO no se podrá llevar a cabo toda vez que LA MUNICIPALIDAD debe tener autorización para prestar los servicios a través de una UGM. Asimismo, se precisa que EL PROYECTO se encuentra en etapa de levantamiento de observaciones el cual exige dicha autorización.**

El **PROYECTO** resulta de suma importancia para garantizar las condiciones de calidad del servicio que se presta a la localidad de Independencia por lo que se considera relevante su ejecución, empero, dentro de las disposiciones legales sobre prestadores de servicios de saneamiento, su organización, competencias y política pública de integración.

Siendo así, el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1280 Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA (TUO DE LA LEY MARCO) contiene la

⁶ Tiempo de llegada estimado a través de *Google Earth Pro* – Informe de Diagnóstico de los sistemas de los servicios de saneamiento de la pequeña ciudad de Independencia.

política de integración. En este sentido, dispone prioritariamente la prestación de servicios a través de las empresas prestadoras, razón por la cual el párrafo 13.4 del artículo 13 señala que las empresas prestadoras deben incorporar a su ámbito de responsabilidad a las pequeñas ciudades como es el caso de **EMAPISCO** con la pequeña ciudad de Independencia.

En aplicación de dicha disposición legal **EL PROYECTO** que abastecerá a los usuarios de la pequeña ciudad de Independencia deberá ser operado por **EMAPISCO** por lo que su ejecución y beneficios para los usuarios no se perderán y, por ende, no resulta correcto afirmar que dicho **PROYECTO** no se llevará a cabo si se deniega la presente solicitud de excepcionalidad.

Asimismo, se debe considerar la experiencia con que cuenta **EMAPISCO** en la prestación de los servicios de saneamiento y que se encuentra debidamente regulada y fiscalizada.

Sin perjuicio de ello, advertimos serias deficiencias por parte de **LA MUNICIPALIDAD** a fin de operar el **PROYECTO**.

En efecto, **LA MUNICIPALIDAD** no garantiza la sostenibilidad del **PROYECTO**, toda vez que mantiene bajos niveles de ejecución presupuestal en los últimos 3 años (62%), así como una débil gestión operacional y financiera de acuerdo con lo señalado en el numeral 4.2.3 de la **Resolución N.º 073**. Asimismo, no se verifica en la programación multianual presupuestaria 2022-2024, los recursos y fuente de financiamiento para atender los costos de operación y mantenimiento. Cabe precisar que la asignación presupuestal en los últimos dos años se incrementó en cerca del 64%, sin embargo, esta en saneamiento urbano disminuyó en más del 70% tal como se señaló en el informe de vistos de la **Resolución N.º 073**.

De igual modo, los ingresos promedio mensual dado a conocer por **LA MUNICIPALIDAD** suman S/. 15 559 00, monto que calculado anualmente sería S/. 186 708 00 lo cual evidencia que no se podrá cubrir los costos anuales presentados en el informe de diagnóstico de los sistemas de los servicios de saneamiento que ascienden a S/. 390 937 61, por lo tanto, no se garantiza la cobertura de los costos anuales incurridos por la prestación del servicio.

Asimismo, señalamos que **LA MUNICIPALIDAD**, no evidencia la implementación de los registros e información de procesos de desinfección, ni de calidad del agua, presentando solamente los reportes realizados por la autoridad de salud, quienes proceden de acuerdo con las competencias en las acciones de vigilancia y control de la calidad del agua para consumo humano tal como se señaló en el informe de vistos de la **Resolución N.º 073**.

Finalmente, respecto a que para el levantamiento de las observaciones del **PROYECTO** se exige la autorización de excepcionalidad, reiteramos lo señalado por el párrafo 13.4 del artículo 13 del TUO DE LA LEY MARCO por el cual las EPS incorporan a las pequeñas ciudades y en virtud de ello deberán operar y mantenerlo.

- 4.6. El PROYECTO es de urgencia para la población del distrito, toda vez que la PTAR está a punto de colapsar. Asimismo, existen observaciones por parte de la Autoridad Nacional del Agua y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento por la situación de la PTAR y el sistema de alcantarillado del distrito.**

Sobre este argumento se reitera lo señalado en el numeral anterior por el cual se precisa que el **PROYECTO** puede ser operado por **EMAPISCO** de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

- 4.7. Los pobladores del distrito de independencia tienen derecho a la salud y esta se pone en riesgo en caso colapse la PTAR. Del mismo modo, debe considerarse el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política que reconoce como derecho fundamental el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo.**

Se precisa que a través de la presente resolución no se desconoce los derechos fundamentales de los usuarios del distrito de Independencia.

Sin perjuicio de ello, señalamos que para el cumplimiento de la prestación de los servicios de saneamiento se debe acatar las disposiciones establecidas en el TUO DE LA LEY MARCO que en su artículo 11 establece que "*Las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento a través de empresas prestadoras de los servicios de saneamiento*". Asimismo, reiteramos lo señalado por el párrafo 13.4 del artículo 13 de dicha norma a través del cual se prescribe que las EPS deben incorporar a las pequeñas ciudades que se encuentran fuera de su ámbito de responsabilidad como es el caso de **EMAPISCO** con la pequeña ciudad de Independencia.

En ese sentido, la prestación de servicios de saneamiento, que incide en la calidad de la salud de las personas, se debe realizar aplicándose las disposiciones legales señaladas en el TUO de la LEY MARCO.

En consecuencia, por los argumentos expuestos en la presente resolución, este Consejo considera que corresponde declarar infundado el recurso de reconsideración interpuesto por **LA MUNICIPALIDAD**.

De acuerdo con lo establecido por el párrafo 13.4 del artículo 13 del Decreto Legislativo N.º 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento y el Procedimiento de autorización excepcional a las municipalidades para la prestación de los servicios de saneamiento en pequeñas ciudades, con la conformidad de la Dirección de Ámbito de la Prestación y de la Oficina de Asesoría Jurídica y el Informe N.º 004-2022-SUNASS-DAP que forma parte integrante de la presente resolución, el Consejo Directivo en su sesión del 14 de febrero de 2022.

RESUELVE:

Artículo 1º. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de reconsideración interpuesto por la Municipalidad Distrital de Independencia y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Resolución de Consejo Directivo N.º 073-2021-SUNASS-CD que denegó la solicitud de no incorporación de la pequeña ciudad de Independencia al ámbito de responsabilidad de EPS EMAPISCO S.A. y no autorizó la prestación de los servicios de saneamiento a través de una Unidad de Gestión Municipal conforme al Texto Único Ordenado de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

Artículo 2º. - **NOTIFÍQUESE** la presente resolución y el Informe N.º 004-2022-SUNASS-DAP a la Municipalidad Distrital de Independencia y a EPS EMAPISCO S.A.

Artículo 3º. - **NOTIFÍQUESE** al Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) la presente resolución y el Informe N.º 004-2022-SUNASS-DAP para los fines pertinentes.

Regístrese, comuníquese y difúndase.

Iván Mirko LUCICH LARRAURI
Presidente Ejecutivo