

## Informe Jurídico Defensorial n.º0005-2023-DP/AMASPP

### ***Comentarios a la Resolución N° 021-2023-SUNASS-CD que propone la modificación del Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento y del Reglamento General de Fiscalización y Sanción***

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante Resolución N° 021-2023-SUNASS-CD, publicada el 25.05.2023 en el diario oficial “El Peruano”, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) propone modificar el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por la Resolución N° 011-2007-SUNASS-CD, así como el Anexo N° 4 del Reglamento General de Fiscalización y Sanción, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS-CD, en lo referido a la verificación de los medidores de agua potable.
2. Como antecedente, cabe indicar que a través de la Resolución N° 128-2022-SUNASS-CD, la Sunass publicó el proyecto normativo con la propuesta de modificación del Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento, con medidas también referidas a la micromedición. En atención a ello, mediante Oficio N° 073-2023-DP/AMASPP del 20.03.2023 y Oficio Múltiple N° 0001-2023-DP del 29.03.2023, la Defensoría del Pueblo remitió al organismo regulador las observaciones y recomendaciones correspondientes.
3. Considerando que la nueva propuesta normativa contiene disposiciones que podrían generar impactos negativos en la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento y, por ende, en la calidad del servicio que reciben los usuarios, a continuación se presentan algunas observaciones y aportes al proyecto.

#### **II. ANÁLISIS DEL PROYECTO**

##### ***Alcance de las modificaciones propuestas.***

4. Con relación a la frecuencia del control del parque de medidores, el vigente Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento establece en su artículo 101 que todo medidor con diámetro menor o igual a 20 mm deberá pasar por una verificación periódica, como máximo cada cinco años.
5. Sobre este aspecto, el proyecto plantea modificar el referido artículo, estableciendo que la verificación de este tipo de medidores se realice cada tres años a través de un muestreo aleatorio, y solamente a equipos que tengan un tiempo de instalación mayor a cinco años.
6. Asimismo, atendiendo a los posibles resultados en la verificación, el proyecto propone facultar a las empresas operadoras a lo siguiente:
  - i) Si el resultado de la muestra supera el umbral del 5% de medidores que **sobrerregistren**, la empresa prestadora deberá realizar la verificación posterior a todos los medidores de la localidad o zona de abastecimiento donde se tomó la muestra, o

podrá reemplazarlos antes de los tres años en el que le corresponde realizar la verificación posterior.

- ii) Si el resultado de la muestra supera el umbral del 5% de medidores que **subregistren**, la empresa prestadora podrá realizar la verificación posterior o el reemplazo de todos los medidores de la localidad o zona de abastecimiento donde se tomó la muestra, antes de los tres años en el que le corresponde realizar la verificación posterior.
7. La Sunass justifica estas modificaciones en el informe de análisis de impacto regulatorio N° 02/2022<sup>1</sup>, señalando que:
- “(…) la mayoría de las empresas prestadoras presentaban dificultades para cumplir con el control operativo de medidores debido a que todas las Unidades de Verificación Metrológica (...) se encuentran concentradas en la ciudad de Lima, en la medida que esto implicaba costos adicionales asociados al envío y retorno de los medidores hacia y desde Lima, respectivamente.”
8. De aprobarse las modificaciones propuestas, se habilita a las empresas prestadoras a realizar la verificación periódica únicamente a una muestra de medidores, eliminándose la obligación actual de que todo medidor pase por al menos una verificación; y, según los resultados obtenidos -sobrerregistro o subregistro en más del 5% de medidores verificados-, la empresa podrá reemplazar todos los equipos que fueron parte de dicha muestra.
- No aplicar la verificación posterior al universo de medidores instalados no garantiza un control adecuado de la micromedición.***
9. La Sunass señala en el Informe N° 049-2023-SUNASS-DPN, mediante el cual se sustenta la propuesta, que a partir del quinto año de instalados los medidores existe una mayor probabilidad de sobrerregistro; y que la probabilidad de subregistro crece mientras más antigüedad tiene los medidores, probabilidad que tiene su punto más alto a partir del tercer año.
10. Asimismo, en el mencionado documento se afirma que según la información compartida por el Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS), la vida útil de los medidores con diámetro de 15 mm de chorro único, chorro múltiple, volumétrico y electromagnético es de 8 años.
11. No obstante dicha información, en el sector saneamiento no se ha establecido normativamente el tiempo de vida útil de los medidores, a diferencia del sector eléctrico que ha fijado para los equipos de medición un tiempo de vida útil no menor de quince (15) años<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Matriz de comentarios, y de respuestas de Sunass, al proyecto normativo publicado con la Resolución N° 128-2022-SUNASS-CD. Carta N° 057-2023-SUNASS-RT del 09.06.2023.

<sup>2</sup> El segundo párrafo del artículo 163 del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobado por el Decreto Supremo N°009-93-EM y sus modificatorias, establece que: “(...) Cuando la instalación comprenda un equipo de medición estático monofásico de medición simple, se considerará únicamente para este equipo, una vida útil no menor de quince (15) años”.

12. Con relación a restringir la aplicación de control operativo de los medidores a sólo una muestra, la Exposición de Motivos del proyecto normativo refiere que esta es una práctica en otros sectores regulados, como los de gas natural y energía eléctrica. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha verificado en la normativa vigente que en estos sectores se realizan verificaciones parciales de manera semestral, exigiendo que esta verificación alcance a la totalidad de los medidores, al menos una vez dentro del periodo de vida útil de los mismos<sup>3</sup>.
13. De otra parte, la Exposición de Motivos del proyecto no reporta información sobre el nivel de micromedición, y tampoco del número y antigüedad de los medidores instalados por empresa prestadora, por lo que no es posible proyectar en cada caso el porcentaje de medidores que serán parte de la muestra para la verificación periódica cada tres años.
14. Sobre la base de las consideraciones mencionadas, limitar una verificación periódica cada tres años a una muestra aleatoria sobre equipos que superen los cinco años de antigüedad, constituye un riesgo para el control adecuado de la micromedición, por cuanto en el periodo previo a los tres años podrían presentarse problemas de subregistro, lo cual agravaría los problemas de agua no facturada que afrontan las empresas.
15. En ese sentido, para un adecuado control del parque de medidores, la Sunass debe incorporar a la normatividad el sector saneamiento el periodo de vida útil de los medidores de agua potable y disposiciones para que todos los equipos sean verificados al menos una vez dentro de su ciclo de operatividad.

***El proyecto genera desincentivos para que las empresas operadoras mantengan en óptimas condiciones los medidores instalados.***

16. De acuerdo al numeral 4 de la Guía para la Identificación y Estandarización de Especificaciones Técnicas de los Medidores de Agua Potable a instalarse en las Conexiones Domiciliarias<sup>4</sup>, la instalación de medidores de agua potable en las conexiones domiciliarias, permite a los prestadores de servicios de saneamiento realizar la facturación correspondiente en base a la lectura registrada mensualmente. Dicho equipo debe asegurar al prestador del servicio de saneamiento el registro del consumo real del usuario, para lo cual se requiere alguna evidencia que demuestre que los medidores instalados garantizan una lectura adecuada y que no generarán algún perjuicio al usuario o al prestador.
17. Si bien desde un punto de vista objetivo, los costos económicos de las empresas prestadoras se reducirán al establecerse que la verificación de los medidores se aplique cada tres años y únicamente a una muestra del universo del parque de medidores, esta disminución de costos puede repercutir negativamente, tanto en la eficiencia en la prestación del servicio debido a un menor control sobre posibles pérdidas de agua (que

---

<sup>3</sup> El Procedimiento para la Supervisión de la Contrastación de Medidores de Energía Eléctrica, aprobado mediante Resolución N° 227-2013-OS-CD, en su numeral 1.2.1 respecto del programa semestral de contraste, establece que los medidores de energía eléctrica instalados deben ser contrastados como mínimo una vez cada diez (10) años plazo contado a partir de la fecha de su fabricación o del último contraste realizado.

<sup>4</sup> Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 065-2017-VIVIENDA.

también son pérdidas en el sistema comercial), como en los derechos de los usuarios, quienes no tendrán certeza sobre la idoneidad del funcionamiento de los medidores.

18. Por otro lado, facultar a las empresas a cambiar todos los medidores de la localidad o zona de abastecimiento donde se tomó la muestra, en los casos que el resultado de la muestra supere el umbral del 5% de medidores que subregistren o sobrerregistren, sin conocer el estado real de operación, abre la posibilidad de que se reemplacen equipos que se encuentran dentro del periodo de vida útil. Estos reemplazos, si bien en un principio generan pérdidas para las empresas prestadoras, son costos que posteriormente serán trasladados a los usuarios a través de las tarifas.
19. Es importante recordar que todo equipo de medición utilizado en operaciones comerciales, tales como los medidores de agua, pase por un control metrológico para comprobar y garantizar plenamente su buen funcionamiento. Si las empresas solo tendrán que realizar un muestreo aleatorio y, luego de esto, podrán decidir reemplazar todos los medidores a su cargo, trasladando los costos de esta medida a los usuarios, no habrá incentivos para que estas cumplan con mantener en óptimas condiciones los medidores instalados.
20. En ese sentido, es necesario que la Sunass emita disposiciones normativas a efectos que los contratos a ser suscritos entre las empresas prestadoras y las empresas proveedoras de equipos de medición, incorporen garantías para que estos equipos puedan ser reemplazados en caso de fallas, o reparados dentro del periodo de vida útil establecido.

***Se requiere una mayor supervisión y fiscalización del control de la micromedición para garantizar el derecho de los usuarios a pagar por el servicio efectivamente recibido.***

21. Conforme a lo establecido en el artículo 83 del Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento, con relación a la facturación, es obligación de las empresas prestadoras facturar por los servicios efectivamente prestados.
22. La Sunass ha señalado que los cambios presentados en el proyecto normativo tienen por objetivo propiciar el cierre de brecha de la micromedición, en tanto con la incorporación de la Disposición Complementaria Final al Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento, los recursos no utilizados en el control operativo de los medidores deberán ser transferidos por las empresas prestadoras al Fondo de Inversiones para su uso en el cierre de dicha brecha.
23. Para la Defensoría del Pueblo, las normas para el control de la micromedición existente deben tener como objetivo superar los problemas de agua no facturada que repercute en la capacidad económica de la empresa; y, asegurar a los usuarios la prestación de un servicio público de calidad y eficiente, lo cual implica pagar por un servicio efectivamente recibido.
24. En ese sentido, es importante que el organismo regulador lleve a cabo una mayor supervisión y fiscalización del cumplimiento de las verificaciones posteriores del parque de medidores por parte de las empresas prestadoras; y adecúe el marco normativo a la

necesidad de disminuir el agua no facturada e incrementar el número de medidores instalados en todas las categorías de usuarios.

### III. CONCLUSIONES

25. La Resolución N° 021-2023-SUNASS-CD, que propone modificar el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento y del Reglamento General de Fiscalización y Sanción, afectaría los derechos de los usuarios de los servicios de saneamiento, de conformidad con los fundamentos expuestos en el presente informe jurídico.

### IV. RECOMENDACIONES

26. Efectuar un estudio adicional a las disposiciones del proyecto de modificación del Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento y del Reglamento General de Fiscalización y Sanción, difundido mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2023-SUNASS-CD, y analizar los impactos que dichas disposiciones generarán en la prestación de los servicios y los derechos de los usuarios de los servicios públicos de agua y saneamiento, conforme a las observaciones incluidas en el presente informe.
27. incorporar en la normatividad del sector saneamiento el periodo de vida útil de los medidores de agua potable, así como disposiciones para que todos los equipos sean verificados al menos una vez dentro de su ciclo de operatividad.
28. Emitir disposiciones normativas a efectos que los contratos a ser suscritos entre las empresas prestadoras y las empresas proveedoras de equipos de medición, incorporen garantías para que estos equipos puedan ser reemplazados en caso de fallas, o reparados dentro del periodo de vida útil establecido.
29. Intensificar la supervisión y fiscalización del cumplimiento de las verificaciones posteriores del parque de medidores por parte de las empresas prestadoras, y adecuar el marco normativo a la necesidad de disminuir el agua no facturada e incrementar el número de medidores instalados en todas las categorías de usuarios.
30. Difundir la matriz de comentarios y respuestas de Sunass al proyecto normativo publicado con la Resolución de Consejo Directivo N° 128-2022-SUNASS-CD, así como aquella que se genere a partir de la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2023-SUNASS-CD.

Lima, 23 de junio del 2023

Atentamente,

Firmado digitalmente  
**Lisette Vásquez Noblecilla**  
Adjunta a la Defensora del Pueblo en Medio Ambiente,  
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)  
[lvásquez@defensoria.gob.pe](mailto:lvásquez@defensoria.gob.pe)