

INFORME N° 081-2022-SUNASS-DPN

PARA: **José Manuel ZAVALA MUÑOZ**
Gerente General

DE: **Christiam Miguel GONZALES CHÁVEZ**
Director (e) de la Dirección de Políticas y Normas

Lily Mercedes YAMAMOTO SUDA
Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica

Mariela PACHECO AUSEJO
Directora de la Dirección de Ámbito de la Prestación

ASUNTO: Propuesta de Proyecto Normativo Inicial que sustenta Disposiciones adicionales para la evaluación de la solicitud de autorización excepcional para la no incorporación de la pequeña ciudad al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora

FECHA: 15 de noviembre de 2022

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el Decreto Legislativo N.º 1280, que aprobó la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento¹ (en adelante Ley Marco), se asignan a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, Sunass) nuevas competencias y funciones respecto a la prestación de los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades.
- 1.2. El artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley Marco, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA (en adelante TUO de la Ley Marco) y el párrafo 32.3. del artículo 32 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Marco, aprobado por Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA (en adelante, TUO del Reglamento de la Ley Marco), establecen que la prestación de los servicios de saneamiento en zonas urbanas con población entre dos mil uno (2,001) y quince mil (15,000) habitantes, denominadas pequeñas ciudades, que se encuentran fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o distrital, según corresponda, a través de la constitución de una Unidad de Gestión Municipal o la contratación de un Operador Especializado.
- 1.3. El párrafo 13.4 del artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley Marco, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA (en adelante TUO de la Ley Marco) establece como obligación de las empresas prestadoras el incorporar a su ámbito de responsabilidad a las pequeñas ciudades, ubicadas fuera de este, en los casos que no sean atendidas por un prestador de servicios.
- 1.4. Asimismo, el párrafo 21.8 del artículo 21 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Marco, aprobado por Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA (en adelante, TUO del Reglamento de la Ley Marco) dispone que la incorporación antes señalada no se llevará a cabo en aquellos casos que la SUNASS determine que aún no es viable la integración. Para ello, la municipalidad competente puede solicitar a la SUNASS que la pequeña ciudad no se incorpore a la empresa prestadora debido a

¹ Publicada el 29 de diciembre de 2016 en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano*.

razones económico-financieras, sociales, geográficas, ambientales, operativas, técnicas, legales o histórico culturales

- 1.5. El 20 de noviembre de 2019 se publicó la Resolución de Consejo Directivo N.º 037-2019-SUNASS-CD, que aprueba el Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades (en adelante, Procedimiento de Autorización Excepcional).
- 1.6. El 18 de julio de 2022 se publicó en el portal institucional de la SUNASS el Informe de análisis de impacto regulatorio N.º 003/2022, “Revisión del Procedimiento de Autorización Excepcional”.

II. OBJETIVO

El presente informe tiene por objeto sustentar el proyecto normativo inicial que establece disposiciones adicionales para la evaluación de la solicitud de autorización excepcional para la no incorporación de la pequeña ciudad al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora.

III. BASE LEGAL

- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA.
- Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA.
- Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.
- Reglamento General de la Sunass, aprobado por Decreto Supremo N.º 017-2001-PCM.
- Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, aprobada por Decreto Supremo N.º 145-2019-PCM.
- Sección Segunda del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, aprobada por Resolución de Presidencia N.º 040-2019-SUNASS-PCD.
- Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 037-2019-SUNASS-CD.
- 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.º 001-2009-JUS.

IV. ANÁLISIS

4.1. Incorporación de las pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de las empresas prestadoras

- 4.1.1. Respecto de la incorporación de pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de las empresas prestadoras, el párrafo 13.4 del artículo 13 del TUO de la Ley Marco establece lo siguiente:

"Artículo 13.- Prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano

(...)

13.4. Las empresas prestadoras deben incorporar a su ámbito 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, cuando la Sunass determine que aún no es viable la integración a las empresas prestadoras, autoriza la prestación de los servicios de saneamiento a las municipalidades provinciales o distritales, según corresponda. Esta prestación se realiza a través de la constitución de las Unidades de Gestión Municipal, o a través de la contratación de Operadores Especializados, siguiendo ese orden de prelación, con cargo a su posterior integración, conforme lo establezca el Reglamento y las normas sectoriales".

- 4.1.2. Es preciso señalar que el Reglamento del TUO de Ley Marco define al ámbito de responsabilidad como "el espacio territorial en el cual los prestadores de servicios están obligados a brindar los servicios de saneamiento"² el cual es establecido en el contrato de explotación que suscribe la municipalidad con la empresa prestadora³.
- 4.1.3. Por su parte, el TUO del Reglamento de la Ley Marco, precisa que la prestación de los servicios de saneamiento en zonas urbanas con población entre 2,001 y 15,000 habitantes, denominadas "pequeñas ciudades", que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o, excepcionalmente, por delegación de esta a la municipalidad distrital a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal o la contratación de un Operador Especializado⁴. Asimismo, el párrafo 21.8 del artículo 21 del citado reglamento señala lo siguiente:

² Definición contenida en el artículo 6 del artículo 4 del TUO del Reglamento de la Ley Marco

³ **Artículo 4.- Definiciones**

Para efectos de la aplicación del presente Reglamento se tiene en cuenta las definiciones siguientes:

(...)

12. Contrato de explotación: Acuerdo celebrado por una o más municipalidades provinciales con las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal, cuyo objeto es otorgar el título habilitante que define los términos y las condiciones de la explotación total o parcial de uno o más servicios de saneamiento, el ámbito de responsabilidad, así como las obligaciones y derechos de cada una de las partes.

⁴ **Artículo 7.- Funciones de la Sunass**

7.1. La Sunass, adicionalmente a las funciones establecidas en la Ley N° 27332, Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y en el TUO de la Ley Marco, ejerce las funciones siguientes:

(...)

13. Determinar la viabilidad de la incorporación de las pequeñas ciudades a las empresas prestadoras, y cuando esta no sea posible, autorizar excepcionalmente a los municipios a prestar los servicios de saneamiento.

(...)

Artículo 21.-Definición, finalidad y reglas de la integración

(...)

21.8. En el marco de lo establecido en el párrafo 13.4 del artículo 13 del TUO de la Ley Marco, las municipalidades competentes que brinden servicios en pequeñas ciudades, que a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco, se encuentren ubicadas fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora y que no son atendidas por un prestador de servicios previsto en el artículo 15 del TUO de la Ley Marco, se incorporan al ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, excepto en aquellos casos que la Sunass determine que aún no es viable la incorporación.

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 el caso que la Sunass determine que efectivamente la solicitud de la municipalidad competente es procedente, autoriza la prestación de servicios a la municipalidad competente a fin de brindar los servicios de forma directa por un plazo máximo de tres (3) años, renovables por única vez, a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal, o indirecta a través de la contratación de Operadores Especializados, siguiendo ese orden de prelación, con cargo a su posterior integración.

4.1.4. Por su parte el párrafo 32.3. del artículo 32 del TUO del Reglamento de la Ley Marco señala lo siguiente:

Artículo 32.- Responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural

(...)

32.3. La prestación de los servicios en zonas urbanas con población entre dos mil uno (2,001) y quince mil (15,000) habitantes, denominadas “pequeñas ciudades”, que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o, excepcionalmente, por delegación de esta a la municipalidad distrital, a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal o la contratación de un Operador Especializado.

4.1.5. Conforme a las normas citadas, se desprende que:

- Las pequeñas ciudades que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora y que no sean atendidas por un prestador de servicios⁵ deben ser incorporadas a su ámbito de responsabilidad según la Escala Eficiente y en el marco de la política de integración sectorial.
- De manera excepcional y por un plazo no mayor a 3 años, prorrogables por única vez, la SUNASS puede determinar que la incorporación de la pequeña ciudad al ámbito de una empresa prestadora no es viable, debido a la existencia de por lo menos una de las siguientes razones: económico-financieras, sociales, geográficas, ambientales, operativas, técnicas, legales o histórico culturales. En aquellos casos en los que se establezca que no es viable la incorporación,

⁵ El artículo 15 del TUO de la Ley Marco define quienes son prestadores de servicios de saneamiento.

corresponde autorizar a la municipalidad competente para la prestación de los servicios de saneamiento.

4.1.6. Como consecuencia de la referida autorización, la municipalidad provincial competente, como responsable de la prestación de los servicios de saneamiento en la pequeña ciudad, salvo que ésta la delegue a la municipalidad distrital deberá prestar los servicios de manera directa, a través de la constitución de una Unidad de Gestión Municipal (UGM) o de manera indirecta, a través de la contratación de un Operador Especializado (OE), conforme se detalla en el siguiente acápite.

4.2. **Situación actual y problemática**

A. Sobre la política de integración de prestadores

4.2.1. El artículo III del Título Preliminar del TUO de la Ley Marco consolida el principio de acceso universal a los servicios de saneamiento en condiciones de eficiencia, sostenibilidad y calidad como un derecho inherente de la persona, siendo obligación del Estado asegurar su provisión, cumpliendo dichas condiciones, por medio de los prestadores de servicios. Adicionalmente, el referido artículo establece el principio de eficiencia en la prestación de los servicios de saneamiento, el cual busca la eficiencia priorizando el aprovechamiento de las economías de escala, la modernización de la gestión y la aplicación de tecnologías adecuadas a las condiciones culturales, socio económicas y ambientales.

4.2.2. Asimismo, el artículo 3 del TUO de la Ley Marco declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la gestión y prestación de los servicios de saneamiento con el propósito de promover el acceso universal de la población a los servicios de saneamiento sostenibles y de calidad, proteger su salud y el ambiente.

4.2.3. Teniendo en cuenta lo anterior, el inciso 3 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley Marco establece como uno de los objetivos de la política pública del sector saneamiento, el alcanzar la integración de los prestadores de servicios de saneamiento. Dicha política se enfoca en el logro de la eficiencia empresarial y el aprovechamiento de las economías de escala⁶, pudiendo realizarse respecto de prestadores de servicios y de operaciones y procesos de estos prestadores.

4.2.4. Asimismo, el Capítulo III del TUO del Reglamento de la Ley Marco desarrolla los alcances de la integración de prestadores de servicios y en el artículo 21 define la integración como el (...) *proceso progresivo de unificación de prestadores a nivel*

⁶ Política Nacional de Saneamiento, aprobada por Decreto Supremo N.º 007-2017-VIVIENDA

(...)

6.4. Lineamientos estratégicos

(...)

C. Eje de Política 3: Fortalecimiento de los prestadores

Objetivo Específico: Desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores.

Lineamientos de Política

1. Incentivar la integración de prestadores y procesos a fin de aprovechar el logro de la eficiencia empresarial y las economías de escala, respectivamente.

(...)

E. Eje de Política 5: Articulación de los actores

Objetivo Específico: Consolidar el rol rector del MVCS y fortalecer la articulación con los actores involucrados en el sector saneamiento

Lineamientos de Política

(...)

3. Alinear los objetivos institucionales de los actores sectoriales para proveer un sistema efectivo de incentivos, que acelere la integración de los prestadores y de las administraciones municipales que garantice el desempeño sostenible y eficiente.

provincial, interprovincial, regional y macroregional, en función a la Escala Eficiente y los criterios establecidos en el artículo 24 del Reglamento de la Ley Marco⁷.

4.2.5. La integración de los prestadores de servicios de saneamiento tiene como finalidad, entre otros aspectos: i) el aprovechamiento de economías de escala y/o alcance, ii) la sostenibilidad de las inversiones y iii) el ordenamiento de la prestación de los servicios de saneamiento a nivel nacional⁸.

Dentro de las modalidades de integración de prestadores se tienen:

- Las previstas en el artículo 16 del TUO de la Ley Marco⁹.
- La integración especial, reconocida por la Décima Disposición Complementaria Final del TUO de la Ley Marco.
- La integración de las pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de las empresas prestadoras, en los casos que no se encuentren abastecidas por un prestador de servicios de saneamiento¹⁰.

B. Sobre el área de prestación de servicios como instrumento para la determinación de la empresa prestadora a la que debe incorporarse la pequeña ciudad

4.2.6. En cuanto al área de prestación de servicios (en adelante, ADP), el numeral 1 del artículo 79 del TUO de Ley Marco establece que la SUNASS tiene como función determinar las áreas de prestación de los servicios de saneamiento¹¹.

⁷ Reglamento de Ley Marco

Artículo 21.- Definición, finalidad y reglas de la integración

21.1. Para efectos del TUO de la Ley Marco y el presente Reglamento, entiéndase por integración de prestadores al proceso progresivo de unificación de prestadores a nivel provincial, interprovincial, regional y macroregional, en función a la Escala Eficiente y los criterios establecidos en el artículo 24 del presente Reglamento.

⁸ Reglamento de la Ley Marco

Artículo 21.- Definición, finalidad y reglas de la integración

(...)

21.2. La integración de los prestadores de servicios de saneamiento tiene como finalidad, entre otros aspectos, el aprovechamiento de economías de escala y/o alcance, la sostenibilidad de las inversiones y el ordenamiento de la prestación de los servicios de saneamiento a nivel nacional, lo que contribuye a mejorar el acceso y la eficiencia en la prestación de los servicios de saneamiento.

⁹ Ley Marco

Artículo 16.- Modalidades para la integración de prestadores

(...)

16.3 Son modalidades de integración:

1. La incorporación efectiva de áreas urbanas atendidas por Unidades de Gestión Municipales u Operadores Especializados a las empresas prestadoras
2. La incorporación efectiva de áreas atendidas por prestadores de los servicios de saneamiento del ámbito rural a las empresas prestadoras.
3. La fusión entre empresas prestadoras.
4. Otras que establezca el Ente rector.

¹⁰ Plan Nacional de Saneamiento 2021-2026

I.2.4 Prestación de servicios de saneamiento

(...) Para el caso de pequeñas ciudades, definidas como localidades con población entre 2,001 y 15,000 habitantes, que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una EPS, en cumplimiento a la Ley Marco, como regla general se integrarán a las EPS de acuerdo con la Política de Integración del Sector (...)

¹¹ Artículo 79.- Sunass

- 4.2.7. Por su parte, el numeral 7 del artículo 4 del TUO del Reglamento de la Ley Marco establece que el ADP es el ámbito de responsabilidad en la que los prestadores de servicios de saneamiento brindan dichos servicios e incluye el área potencial en la que podría brindarlos eficientemente¹². Dicha área se define de acuerdo con: la escala eficiente, la política de integración y otros criterios que determine la SUNASS.
- 4.2.8. Considerando lo anterior y principalmente que el ADP se define en función a la política de integración, la determinación de dicho instrumento es de gran utilidad para la integración de prestadores de servicios y la incorporación de las pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora.
- 4.2.9. Cabe destacar que el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026 del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante MVCS) señala que resulta urgente y necesario seguir promoviendo la política de integración mediante la incorporación de las pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de las empresas prestadoras, identificando para tal efecto que existen aproximadamente 403 administradores de servicios en las pequeñas ciudades, de los cuales 272 corresponden a Municipios, 105 a los que se han denominado Organizaciones Comunales (principalmente JASS que han superado el tamaño de población establecido), 10 Operadores Especializados y 16 se han conformado bajo otra denominación (otros).

C. Sobre la naturaleza del Procedimiento de Autorización Excepcional

- 4.2.10. El marco normativo vigente ha determinado al OTASS como el responsable de planificar, promover y ejecutar la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento, a nivel provincial, interprovincial, regional y macroregional, en función a la Escala Eficiente y a los criterios que establezca el Ente rector, conforme al párrafo 16.1 del artículo 16¹³ y el numeral 2 del párrafo 80.1 del artículo 80¹⁴ del TUO de la Ley Marco. Asimismo, conforme lo previsto en el artículo 25 del TUO del Reglamento de la Ley Marco, corresponde a este organismo elaborar el informe de integración que contenga las actividades que realizará para cada proceso de integración, debiendo ser puesto en conocimiento de los prestadores.

La Sunass, en su condición de organismo regulador de alcance nacional, le corresponde además de las funciones establecidas en la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias, las siguientes:

En relación a los mercados de servicios de saneamiento, determinar las áreas de prestación de los servicios de saneamiento y productos y servicios derivados de los sistemas detallados en el artículo 2 de la presente Ley, así como aquellas funciones que le corresponden realizar respecto a dichos mercados, en aplicación de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias.

(...)

¹² “Artículo 4.- Definiciones

Para efectos de la aplicación del presente Reglamento se tiene en cuenta las definiciones siguientes:

(...)

7. Área de prestación de servicios: Es el ámbito de responsabilidad en la que los prestadores de servicios de saneamiento brindan dichos servicios e incluye el área potencial en la que podría brindarlos eficientemente. El área potencial se define de acuerdo a la implementación de la escala eficiente, la política de integración y otros criterios que determine la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass)

(...)

¹³ Artículo 16.- Modalidades para la integración de prestadores

16.1 Con la finalidad de alcanzar la eficiencia empresarial, el OTASS promueve la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento, a nivel provincial, interprovincial, regional y macroregional, en función a la Escala Eficiente que apruebe Sunass y los criterios que establezca el Ente rector, a propuesta del OTASS.

(...)

¹⁴ “Artículo 80.- Funciones

80.1. El OTASS en el marco de sus competencias cuenta con las funciones siguientes:

(...)

2 Promover, planificar y ejecutar la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento

(...)

- 4.2.11. Cabe indicar, que de acuerdo con lo señalado en el literal g) del artículo 33 del Reglamento de Organización Funciones del OTASS corresponde a la Dirección de Integración el proponer a la Dirección Ejecutiva del OTASS la priorización de los prestadores de servicios de saneamiento que corresponden integrarse, así como las áreas que las empresas prestadoras deben incorporar.
- 4.2.12. Asimismo, sobre la forma en cómo el OTASS debe llevar a cabo los procesos de integración de prestadores, conforme lo previsto en la exposición de motivos del Decreto Supremo N.º 008-2018-VIVIENDA que modifica el Reglamento de la Ley Marco, corresponde que la integración de prestadores se realice en dos fases o estadios:
- i. Primera fase: en la que se realizan todos los actos previos para llevar a cabo la integración (fase de diseño y promoción de la integración).
 - ii. Segunda fase: donde se lleva a cabo la integración en sí misma, esto es, etapa en la que se modifica el contrato de explotación (fase de integración)¹⁵.
- 4.2.13. En la primera fase de la integración –fase de diseño y promoción de la integración por parte del OTASS– corresponde, adicionalmente, la participación de la municipalidad competente de la pequeña ciudad y la empresa prestadora, siendo que en esta fase el OTASS define, entre otros, cuándo y cómo debe llevarse a cabo la integración de la(s) pequeña(s) ciudad(es) a la empresa prestadora y, adicionalmente, emite el informe de integración.
- 4.2.14. Por su parte, el procedimiento de autorización excepcional, debido a su naturaleza residual y excepcional, corresponde que se lleve a cabo en la primera fase de diseño y promoción de la integración, de tal forma que una vez finalizado el período de autorización excepcional, se lleve a cabo la fase de integración de la pequeña ciudad a la empresa prestadora.
- 4.2.15. Cabe indicar que la primera fase de la integración se realiza sobre la base del ADP, entre otros, toda vez que la información que se obtenga en el proceso de determinación de dicho instrumento sirve para que el OTASS lleve a cabo el diseño y promoción la integración.
- 4.2.16. Para tal efecto, conforme lo señala el numeral 27.3 del artículo 27 del TUO del Reglamento de la Ley Marco, el OTASS aprueba los criterios, así como el procedimiento para la ejecución de las distintas modalidades de ejecución de los servicios de saneamiento, incluyendo la integración de las pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora¹⁶. Asimismo, para cada proceso de integración y dentro de la primera fase corresponde que el OTASS elabore un informe de integración que contenga las acciones necesarias para llevar a cabo la incorporación de la pequeña ciudad a la empresa prestadora, debiendo ponerse en conocimiento de

¹⁵ Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA, publicado el 20 de mayo de 2018
(...)

De otro lado, respecto a la incorporación del párrafo 21.5 del artículo 21 del Reglamento, es posible advertir que existen dos momentos diferentes en la integración de prestadores: i) el primero, referido a los actos que se realizan para lograr la integración; y ii) el segundo, referido a la integración, como acto que se formaliza con la suscripción del Contrato de Explotación.”

¹⁶ En la Alerta Legal N° 002-2022 del OTASS ([Alerta Legal N°002-2022 - Informes y publicaciones - Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento - Gobierno del Perú \(www.gob.pe\)](#)), se reconoce como modalidad de integración:

“(…) Asimismo, el artículo 13, numeral 13.4 del TUO de la Ley Marco establece que las EPS deben incorporar a las pequeñas ciudades que se encuentran fuera de su ámbito de responsabilidad, y la Décima Disposición Complementaria Final regula la denominada “integración especial”.

la empresa prestadora y de la municipalidad competente, conforme lo establece el artículo 25 del TUO del Reglamento de la Ley Marco¹⁷.

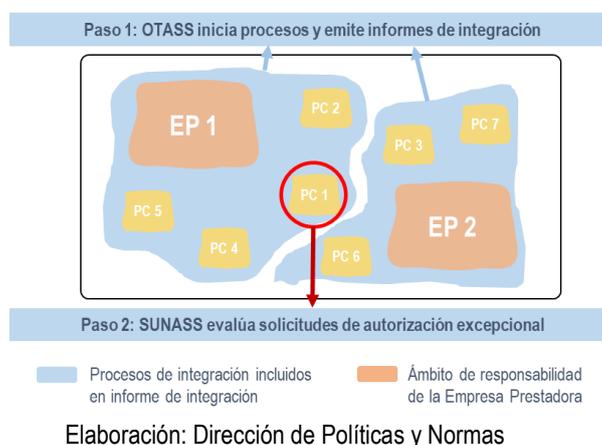
D. Problema regulatorio identificado

4.2.17. En este orden de ideas, conforme el marco normativo, la integración de las pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora debe desarrollarse en dos fases:

- i. **Primera fase de planificación y promoción de la integración:** Fase donde el OTASS, sobre la base del ADP, planifica y promueve la integración de las pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora, debiendo emitir un informe de integración *ad-hoc* para cada caso. En dicho informe corresponde que se establezca, entre otros, cómo y cuándo debería llevarse a cabo la integración de la pequeña ciudad a la empresa prestadora. Así, dentro de esta etapa y considerando lo previsto por el OTASS en el informe de integración, de ser el caso, la municipalidad competente podría solicitar a la SUNASS se le autorice temporalmente a no integrarse a la empresa prestadora.
- ii. **Segunda fase de integración de la pequeña ciudad al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora:** Fase donde se ejecuta o se lleva a cabo la integración, conforme a lo previsto en el informe de integración, y se modifica el contrato de explotación de la empresa prestadora.

4.2.18. En el Gráfico N.º 1 se muestra cómo debería llevarse a cabo los procesos de incorporación de las pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora y el procedimiento de autorización excepcional.

Gráfico N.º 1. Diseño de la autorización excepcional en la política de integración



4.2.19. Sin embargo, a partir del registro de información de la Dirección de Ámbito de la Prestación de la Sunass (en adelante, DAP), sobre el número de municipalidades solicitantes de autorización excepcional¹⁸, del gráfico N.º 2 se desprende que actualmente no se ha implementado el diseño señalado en el gráfico N.º1, pues las

¹⁷ Artículo 25.- Informe de Integración

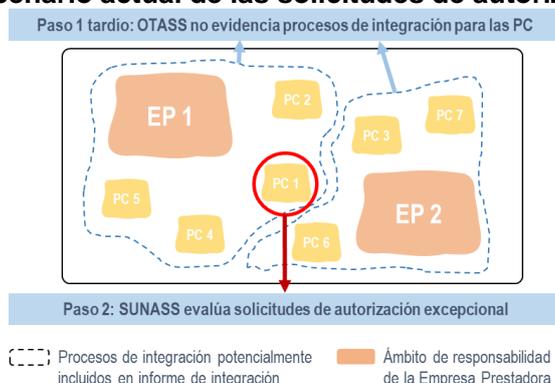
25.1 El OTASS elabora un Informe de Integración, que contenga las actividades que realizará, para cada proceso de integración. Dicho informe es puesto en conocimiento de los prestadores de servicios de saneamiento que participan en el proceso.

(...)"

¹⁸ Casos en la Tabla N° 4 del Anexo 1 del Informe AIR N.º 003/2022: Revisión del Procedimiento de Autorización Excepcional" <https://www.sunass.gob.pe/wp-content/uploads/2022/07/Informe-AIR-ProcedimientodeAutorizacionExcepcionalRRRRRRR-1.pdf>

solicitudes de autorización excepcional están siendo presentadas sin que previamente el Otass haya incluido a la municipalidad competente y a la empresa prestadora en un proceso de integración cuya ejecución esté contemplada para los próximos 3 años, esto es, sin que el OTASS haya previsto cómo y cuándo debe materializarse la integración, así como tampoco se haya emitido el informe de integración respectivo.

Gráfico N.º 2. Escenario actual de las solicitudes de autorización excepcional



Elaboración: Dirección de Políticas y Normas

4.2.20. Considerando lo anterior, en la siguiente tabla se muestran las funciones asignadas para el OTASS, el MVCS y la SUNASS, conforme el T.U.O. de la Ley Marco y el T.U.O. de su reglamento.

Tabla N.º 1. Funciones de las entidades del sector saneamiento para el caso de integración de pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de las EP

| Función | Base Legal | OTASS | MVCS | SUNASS |
|---|---|-------|------|--------|
| Elaborar y aprobar los lineamientos internos para la promoción, planificación y ejecución progresiva de la política de integración. | Art. 23 del T.U.O. del Reglamento de la Ley Marco | | | |
| Planificar la integración | Art 80 del T.U.O. de la Ley Marco | | | |
| Promover la integración | Art 80 del T.U.O. de la Ley Marco | | | |
| Ejecutar la integración | Art 80 del T.U.O. de Ley Marco | | | |
| Aprobar las modalidades, los criterios e incentivos para la integración | Art. 22.4 del T.U.O. del Reglamento Ley Marco | | | |
| Aprobar la Escala Eficiente | Art. 16 del T.U.O. de la Ley Marco | | | |
| Aprobar, los criterios y el procedimiento para la ejecución de las distintas modalidades de integración | Art. 27.3 del T.U.O. del Reglamento Ley Marco | | | |
| Elaborar Informe de Integración que contenga actividades que realizará por cada proceso integración | Art 25 del T.U.O. del Reglamento Ley Marco | | | |
| Autorizar excepcionalmente a la pequeña ciudad a no integrarse a la EP | Art 13.4 del T.U.O. de la Ley Marco Art 21.8 del T.U.O. del Reglamento de la Ley Marco | | | |
| Determinar las áreas de prestación de servicios | Art 79 del T.U.O. de la Ley Marco Numeral 7, art. 4 del T.U.O. de Ley Marco | | | |

Fuente: T.U.O. de la Ley Marco y el T.U.O. del Reglamento Ley Marco
 Elaboración Dirección de Políticas y Normas

4.2.21. En este sentido, el problema identificado consiste en que la demanda de los procedimientos de autorización excepcional por parte de las municipalidades no se está llevando a cabo dentro de la primera fase del proceso de integración; sino que por el contrario, estos se están llevando a cabo de forma aislada, sin que previamente el Otass haya incluido a la municipalidad competente y a la empresa prestadora en un proceso de integración cuya ejecución este contemplada para los próximos tres años, por lo tanto, si bien las municipalidades sustentan sus solicitudes de autorización excepcional, no la presentan como una excepción efectiva a un proceso de integración inminente.

4.3. **Propuesta normativa**

4.3.1. Se propone una disposición normativa que establezca que, para la evaluación de la solicitud de autorización excepcional, la municipalidad competente y la empresa prestadora deben estar incluidas en un proceso de integración cuya ejecución esté planificada por el OTASS para los siguientes 3 años.

4.3.2. Dicho proceso de integración corresponde que sea incluido por el OTASS en el Informe de Integración al que se refiere el artículo el párrafo 21.5 del artículo 25 del TUO del Reglamento de la Ley Marco.

4.3.3. Sobre el horizonte de planificación de 3 años, se ha considerado este plazo teniendo en cuenta que el plazo de autorización para la no integración de la pequeña ciudad a la empresa prestadora es de 3 años como máximo, conforme el párrafo 21.8 del artículo 21 del TUO del Reglamento de la Ley Marco. De esta forma, la municipalidad presentará la solicitud como una efectiva excepción a un proceso de integración inminente de la pequeña ciudad a la empresa prestadora.

4.3.4. En virtud a lo anterior, se propone lo siguiente:

“Artículo 1º.- Disposiciones adicionales para la evaluación de la solicitud de autorización excepcional

Para la evaluación de la solicitud de autorización excepcional a la que se refiere el artículo 4 del Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 037-2019-SUNASS-CD, se debe verificar que la municipalidad competente y la empresa prestadora estén incluidas por el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento-Otass en un proceso de integración cuya ejecución esté contemplada durante los próximos 3 años.

Para tal efecto, luego de presentada o de admitida a trámite la solicitud de autorización excepcional, según corresponda, la Dirección de Área de la Prestación requiere al Otass que remita el informe de integración respectivo.

En caso el Otass no remita el informe de integración requerido, la solicitud de autorización excepcional es declarada improcedente.

Artículo 2º.- Los procedimientos de autorización excepcional iniciados antes de la vigencia de la presente resolución continúan su trámite según las normas con las cuales se iniciaron, hasta la culminación del respectivo procedimiento.”

- 4.3.5. En relación al contenido de la primera parte del segundo párrafo del artículo 1 de la propuesta normativa, "(...) *Para tal efecto, luego de presentada o de admitida a trámite la solicitud de autorización excepcional, según corresponda (...)*", la redacción es conforme lo señalado en el párrafo 142.1 del artículo 142 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁹, en el que se precisa que los plazos para el pronunciamiento de las entidades en los procedimientos administrativos, se contabilizan a partir del día siguiente de la fecha en la cual el administrado presentó su solicitud, salvo que se haya requerido subsanación en cuyo caso se contabilizan una vez efectuada esta.
- 4.3.6. Por otro lado, y en relación al contenido de la segunda parte del mismo párrafo señalado en el punto anterior "(...) *la Dirección de Área de la Prestación requiere al Otass que remita el informe de integración respectivo (...)*", dicho ejercicio comunicativo responde a un supuesto de colaboración entre entidades previsto en el párrafo 87.2.2 del artículo 87 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General que es una técnica de colaboración que constituye la base o el presupuesto previo de todas las variantes de cooperación entre entidades²⁰, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley. Adicionalmente a ello, la técnica de participación en procedimientos conjuntos que regula la doctrina nacional²¹ señala que la Administración Pública para la toma de decisiones en el marco de procedimientos administrativos puede requerir previamente una opinión previa, un informe previo u otras consideraciones que considere pertinentes.
- 4.3.7. Finalmente, la propuesta normativa irá acompañada de la realización de campañas de difusión de la regulación complementaria, a fin de proveer a las entidades involucradas: MVCS, OTASS, Municipalidades Provinciales y Distritales y empresas prestadoras, mayor información y con mayor nivel de detalle sobre la aplicación del Procedimiento de Autorización Excepcional, las consecuencias y riesgos de su inadecuada aplicación, entre otros.

V. DE LA PUBLICACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO

- 5.1. El artículo 5 del Reglamento General de la Sunass establece el principio de transparencia en virtud del cual las decisiones normativas o regulatorias, para su aprobación, deben ser previamente publicadas a fin de que los interesados tengan la oportunidad de expresar su opinión.
- 5.2. En ese sentido, considerando los alcances de la propuesta normativa corresponde que, mediante resolución de Consejo Directivo, se disponga en el portal institucional de la Sunass, para que los interesados puedan realizar comentarios en un plazo máximo de 15 días calendario.

¹⁹ **Artículo 142.- Obligatoriedad de plazos y términos**

142.1 Los plazos y términos son entendidos como máximos, se computan independientemente de cualquier formalidad, y obligan por igual a la administración y a los administrados, sin necesidad de apremio, en aquello que respectivamente les concierna. Los plazos para el pronunciamiento de las entidades, en los procedimientos administrativos, se contabilizan a partir del día siguiente de la fecha en la cual el administrado presentó su solicitud, salvo que se haya requerido subsanación en cuyo caso se contabilizan una vez efectuada esta.

142.2 Toda autoridad debe cumplir con los términos y plazos a su cargo, así como supervisar que los subalternos cumplan con los propios de su nivel.

142.3 Es derecho de los administrados exigir el cumplimiento de los plazos y términos establecidos para cada actuación o servicio.

²⁰ Morón Urbina, Juan Carlos, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Lima, Gaceta Jurídica, 15a Edición, 2020.

²¹ <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2948/3538>

VI. CONCLUSIONES

- 6.1. La incorporación de la(s) pequeña(as) ciudad(es) al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora se desarrolla en dos fases: la primera denominada fase de diseño y promoción de la integración, en la que además de otras acciones, se emite el Informe de Integración que establece cómo y cuándo debería llevarse a cabo la referida incorporación; y la segunda denominada, fase de integración en donde se ejecuta o se lleva a cabo la integración conforme a lo previsto en dicho informe de integración y asimismo se modifica el contrato de explotación de la empresa prestadora.
- 6.2. Actualmente las municipalidades solicitan la autorización excepcional sin que previamente, éstas y las empresas prestadoras respectivas, hayan sido incluidas por el Otass en un proceso de integración cuya ejecución esté contemplada para los siguientes 3 años; esto es, no la presentan como una efectiva excepción a un proceso de integración inminente, sino que por el contrario, la presentan con la finalidad de formalizar al prestador y así acceder a proyectos de inversión pública.
- 6.3. Considerando lo anterior, resulta necesario establece que, para solicitar la autorización excepcional, la municipalidad competente y la empresa prestadora deben estar incluidas por el OTASS en un proceso de integración cuya ejecución esté contemplada durante los próximos 3 años; por lo tanto, la municipalidad presentará la solicitud de autorización como una efectiva excepción a un proceso de integración próximo.
- 6.4. En tal sentido, el proyecto normativo propone que para la evaluación de la solicitud de autorización excepcional a la que se refiere el artículo 4 del Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 037-2019-SUNASS-CD, se debe verificar que la municipalidad competente y la empresa prestadora estén incluidas por el Otass en un proceso de integración cuya ejecución esté contemplada durante los próximos 3 años.
- 6.5. Adicionalmente, con el objeto de verificar dicho supuesto, se ha propuesto que luego de presentada o de admitida a trámite la solicitud de autorización excepcional, según corresponda, la DAP requiera al Otass que remita el informe de integración respectivo, y si en caso el Otass no remítase el informe de integración requerido, la solicitud de autorización excepcional será declarada improcedente.
- 6.6. Finalmente, se ha dispuesto que, para los procedimientos de autorización excepcional iniciados antes de la vigencia de la presente resolución, éstos continúan su trámite según las normas con las cuales se iniciaron, hasta la culminación del respectivo procedimiento.

VII. RECOMENDACIONES

- 7.1. **Al Gerente General:** Elevar al Consejo Directivo el presente Informe que contiene la Propuesta normativa que sustenta Disposiciones adicionales para la evaluación de la solicitud de autorización excepcional para la no incorporación de la pequeña ciudad al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora y su exposición de motivos.

- 7.2. **Al Consejo Directivo:** Disponer la aprobación del proyecto de resolución, así como la difusión del presente informe en el portal institucional de la Sunass (www.sunass.gob.pe).

Atentamente,

<firmado digitalmente>

Christiam GONZALES CHÁVEZ

Director (e) de la Dirección de Políticas
y Normas

<firmado digitalmente>

Lily Mercedes YAMAMOTO SUDA

Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica

<firmado digitalmente>

Mariela PACHECO AUSEJO

Directora la Dirección de Ámbito de la
Prestación

Se adjunta al presente informe: (i) proyecto de resolución de Consejo Directivo que dispone la publicación del proyecto normativo inicial, (ii) proyecto normativo, (iii) proyecto de exposición de motivos y (iv) formato para presentación de comentarios.