



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 15 de noviembre de 2017

OFICIO N° 298 -2017 -PR

Señor

LUIS GALARRETA VELARDE

Presidente del Congreso de la República

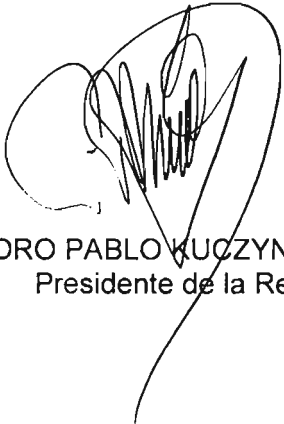
Presente.-

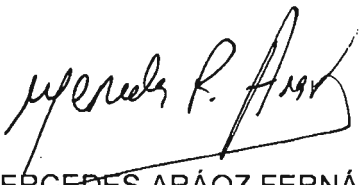
Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley que Impulsa la Ejecución de Proyectos de Tratamiento de Aguas y la Política de Integración en Saneamiento.

Asimismo, y en vista de la presentación del referido proyecto de ley, solicitamos el retiro del Proyecto de Ley N° 1721/2017-PE, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la promoción de proyectos para el tratamiento de aguas mediante asociaciones público privadas y modifica la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que presentáramos el 28 de julio del año en curso con Oficio N° 215-2017-PR, de forma previa a la publicación de la Ley 30672, que modifica los artículos 6, 46, 55 y 79; deroga la segunda disposición complementaria final, y la octava y la novena disposiciones complementarias transitorias del Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley marco de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,


PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República


MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ
Presidenta del Consejo de Ministros

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 27 de NOVIEMBRE del 2017.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2155 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN:

DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO. -

JOSE F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
POR CUANTO:
EI CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE IMPULSA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE TRATAMIENTO DE AGUAS Y LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN EN SANEAMIENTO

Artículo 1.- Objeto y finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por objeto y finalidad:

1. Establecer que el Gobierno Nacional promueva y cofinancie la ejecución de proyectos de tratamiento para agua potable, a través de la desalinización, y de tratamiento de aguas residuales, bajo la modalidad de asociaciones público privadas, a nivel nacional, con la finalidad de alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento.
2. Impulsar la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento con la finalidad de alcanzar su fortalecimiento y la sostenibilidad de las inversiones, a través de la eficiencia empresarial.

Artículo 2.- Incorporación en la Ley Orgánica de Municipalidades

Incorpórese los párrafos cuarto y quinto al artículo 33 y el párrafo quinto al artículo 35 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los términos siguientes:

“ARTÍCULO 33.- OTORGAMIENTO DE CONCESIÓN

(...)

En los casos de baja continuidad del servicio de agua potable y de ausencia o inadecuado tratamiento de aguas residuales que afecten la salud de la población y el ambiente, de acuerdo a los indicadores de gestión reportados al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass); el Gobierno Nacional a través del MVCS determina, prioriza y cofinancia proyectos de inversión, bajo la modalidad de asociaciones público privadas, para el tratamiento de agua potable a través de la desalinización y para el tratamiento de aguas



2/

residuales, incluyendo cuando corresponda el desarrollo de las inversiones complementarias y su operación y mantenimiento. Para tal efecto, el MVCS ejerce las funciones y atribuciones de Entidad Titular del Proyecto, conforme a las normas aplicables en materia de promoción de la inversión privada.

Sin perjuicio del párrafo anterior, los gobiernos locales mantienen sus competencias y responsabilidades por la prestación de los servicios de saneamiento.”

“ARTÍCULO 35.- ACTIVIDAD EMPRESARIAL MUNICIPAL
(...)

Para efectos de la fusión entre empresas prestadoras de servicios de saneamiento públicas de accionariado municipal, así como en las que se disponga de los bienes referidos en el artículo 56 de la presente Ley para tal fin, no se requiere acuerdo de Concejo Municipal, siendo de aplicación lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento o la norma que la sustituya.”

Artículo 3.- Modificación del artículo 11, 13, 16, 46, 56, 79, 80, 89; y, la Décimo Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento

Modificase el artículo 11, el párrafo 13.1 del artículo 13, el artículo 16, el párrafo 46.2 del artículo 46, el párrafo 56.2 del artículo 56, el artículo 79, el inciso 2 del párrafo 80.1 del artículo 80, el inciso 2 del párrafo 89.1 del artículo 89; y, la Décimo Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, en los términos siguientes:

“Artículo 11.- Responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano

Las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento, a través de las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento.”

“Artículo 13.- Integración legal para la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano

13.1. Las municipalidades provinciales, como responsables de la prestación de los servicios de saneamiento, otorgan la explotación, en forma total o parcial de uno o más de los servicios de saneamiento, de las zonas urbanas de todos los distritos que se encuentren ubicados dentro de su competencia territorial, a las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento, en adelante empresas prestadoras, para lo cual suscriben los contratos de explotación, conforme a lo establecido en la presente Ley, su Reglamento y normas sectoriales.



3
[Handwritten signature]



Ley

Excepcionalmente, en los casos de delegación expresa de las Municipalidades Provinciales, corresponde al Ente rector otorgar la explotación de la prestación de los servicios de saneamiento.
(...)"

“Artículo 16.- Modalidades para la integración de prestadores

16.1 Con la finalidad de alcanzar la eficiencia empresarial a nivel interprovincial, regional y/o macroregional, la Sunass aprueba la Escala Eficiente y, en función a esta, determina los prestadores que están obligados a integrarse, así como las áreas que están obligadas a incorporarse.

16.2 La Escala Eficiente define el tamaño óptimo en la que un prestador debe brindar los servicios de saneamiento de manera eficiente con costos medios o totales por unidad producida.

16.3 Son modalidades de integración, las siguientes:

1. Para el ámbito urbano, la integración de Unidades de Gestión Municipales u Operadores Especializados a las empresas prestadoras.
 2. Para el ámbito rural, la integración de Unidades de Gestión Municipales u Organizaciones Comunales a las empresas prestadoras.
- (...)

16.4 La incorporación consiste en la atención efectiva de la Empresa Prestadora a las áreas no atendidas por un prestador de los servicios de saneamiento o aquellas áreas atendidas por prestadores no reconocidos por la presente Ley y su Reglamento.

16.5 El Reglamento establece los incentivos técnicos y económico-financieros para las Empresas Prestadoras que cumplan con la integración obligatoria determinada por la Sunass, de conformidad con la normativa vigente.”

“Artículo 46.- Obligaciones de los prestadores de los servicios de saneamiento (...)

46.2. El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones da lugar a la aplicación de las medidas que para dicho fin determine la Sunass, de acuerdo con la normativa aplicable.”

“Artículo 56.- Atribuciones, obligaciones y prohibiciones del Directorio (...)

56.2 Son obligaciones del Directorio:
(...)

h. Ejecutar la fusión entre empresas prestadoras de servicios de saneamiento públicas de accionariado municipal, la integración entre prestadores, así como la incorporación de áreas, que determine la Sunass.



i. Las demás que establezca la presente Ley, su Reglamento, normas sectoriales y supletoriamente la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades.”

“Artículo 79.- Sunass

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:

(...)

2. Aprobar la Escala Eficiente y determinar los prestadores que están obligados a integrarse, así como las áreas que las Empresas Prestadoras deben incorporar, estableciendo una tarifa provisional para dicho fin.

3. Ejercer las funciones de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones legales o técnicas de las empresas prestadoras contenidas en la legislación aplicable al sector saneamiento sobre las materias de:

(...)

f. Integración de prestadores e incorporación de áreas.

4. Para el ejercicio de las funciones de supervisión y fiscalización, cuenta con las atribuciones siguientes:

(...)

e. Verificar el cumplimiento de la ejecución de la integración por parte de los prestadores de los servicios de saneamiento, y la incorporación de áreas; así como, sancionar su incumplimiento.

(...).”

“Artículo 80.- Funciones

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

(...)

2. Asistir a los prestadores de los servicios de saneamiento en el proceso de integración e incorporación de áreas, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 13.1 del artículo 13 y el artículo 16 de la presente Ley y su Reglamento.

(...).”

“Artículo 89.- Causales para determinar la aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio

89.1. Son causales para la aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio:

(...)

2. Causales vinculadas con la gestión empresarial, referidas a determinar:

(...)



5



Ley

e. El incumplimiento de la ejecución de la integración entre prestadores e incorporación de áreas por parte de la Empresa Prestadora, de acuerdo a lo determinado por la Sunass.
(...)"

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

DÉCIMO OCTAVA.- Adecuación de estatutos y transformación societaria

Las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal deben cumplir, dentro del plazo que establezca el Reglamento de la presente Ley, lo siguiente:

(...)"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Progresividad de la prestación de servicios a nivel provincial

Las Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento Públicas, dentro del plazo que establezca el Reglamento de la presente Ley, deben asumir la prestación efectiva establecida en el párrafo 13.1 del artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

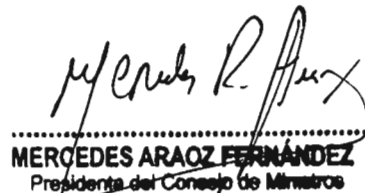
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Derogación

Derógase el inciso 3 del artículo 6 y el párrafo 13.4 del artículo 13, así como la Décima y Vigésima Disposiciones Complementarias Finales del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.




.....
PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República


.....
MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ
Presidenta del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE IMPULSA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE TRATAMIENTO DE AGUAS Y LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN EN SANEAMIENTO

I. ANTECEDENTES

Uno de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), acordados en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”, el cual incluye que para el año 2030 se logren, entre otras, las siguientes metas: (i) acceso universal y equitativo al agua potable, (ii) acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados, (iii) mejora de la calidad del agua, (iv) aumento sustancial de la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores así como (v) apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

Bajo el contexto antes expuesto, las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional establecen la Política de Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, que tiene como parte de sus objetivos, ampliar el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlar los principales contaminantes ambientales; complementariamente, la Política de Estado sobre los recursos hídricos, señala como prioridad el abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idónea, a nivel nacional, para consumo humano y para la seguridad alimentaria y; además, asegurar el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada y diferenciada, con un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, **promoviendo la inversión pública, privada y asociada, con visión territorial y de cuenca, que garantice la eficiencia en la prestación de los servicios a través de una adecuada regulación, supervisión, fiscalización y rendición de cuentas.**

En ese marco, el literal c) del inciso 4 del artículo 2 de la Ley N° 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., habilitó al Poder Ejecutivo para legislar en materia de agua y saneamiento a fin de, entre otros, *“Establecer medidas que permitan fortalecer las funciones y actividades del organismo regulador y de las entidades involucradas con la prestación de los servicios de saneamiento, los propietarios de las empresas deben ser integrados progresivamente a su directorio como fecha máxima a partir del tercer año del proceso de apoyo transitorio tercer año del proceso de apoyo transitorio, garantizando y promoviendo un efectivo proceso de descentralización en el país.”*

En virtud de la facultad expresa, se aprobó el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (Ley Marco), dentro de cuyo objeto se proyecta establecer los roles y funciones de las entidades de la administración pública con competencias reconocidas por el ordenamiento legal en materia de prestación de los servicios de saneamiento; estableciéndose en virtud de ello que, corresponde al Estado asegurar la prestación eficiente, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento desde el ejercicio de sus competencias y niveles de

gobierno y en beneficio prioritario de la población; y que el Gobierno a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), planifica, diseña, norma y ejecuta las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno, en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La población estimada del Perú al año 2016 es de 31.4 millones de habitantes, de los cuales, el 77.2% vive en el ámbito urbano, mientras que el 22.8% vive en el ámbito rural. De esta población se estima que **3,4 millones de peruanos carecen del servicio de agua y 8,0 millones de peruanos carecen del servicio de alcantarillado**, apreciándose de lo indicado que, las brechas en el acceso a los servicios de saneamiento constituyen el problema central que afecta al sector saneamiento.

Entre los aspectos identificados como los causantes de las brechas de cobertura en el acceso y calidad de los servicios de saneamiento, se ha identificado las siguientes problemáticas:

2.1 Problemática asociada a la disponibilidad de agua potable

La utilización de aguas de mar tratadas, como fuente de suministro de agua, para cubrir las diferentes necesidades que tiene el hombre, constituye una práctica que va en aumento, principalmente porque en los océanos se encuentra la mayor parte del agua disponible en el mundo; y a la vez constituye una fuente cuya disponibilidad, permanencia y capacidad de aprovechamiento tiene menos riesgos que las fuentes superficiales.

De acuerdo a la Asociación Internacional de Desalinización - IDA, en el mundo existen más de 18,000 plantas desalinizadoras aproximadamente y estas plantas satisfacen entre 1% y 3% de necesidades de agua potable a nivel mundial (BBC Mundo, Miguel Ángel Sanz), siendo que las de mayor volumen se encuentran en Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos.

Uno de los países en donde ha habido una importante aplicación de la desalación en el tratamiento de aguas es España. Desde hace 40 años se instalaron las primeras plantas, habiéndose expandido de manera continua, a fin de garantizar la demanda hídrica de las regiones con mayor escasez. Las primeras plantas se instalaron en Islas Canarias en la década del 70 y a la fecha cuentan con cerca de 900 plantas, siendo la mayoría de pequeña producción.

Asimismo, en países como México y Chile la desalinización de agua de mar ha tenido más desarrollo. En el caso de México, había un total de 435 plantas desaladoras al 2006, con una capacidad instalada total de 311,400 m³ por día (3,600 l/s); suministrando agua potable en 19 estados; y, en el caso de Chile, las plantas instaladas producen diariamente 300,000 m³ de aguas a partir de agua de mar; y se estima que en los próximos cinco años, se supere el millón de metros cúbicos por día. **La desalinización, en el norte de Chile, se está desarrollando como la única alternativa para el suministro de agua¹.**

¹ BBC Mundo, Miguel Sanz.



8

El Perú no es ajeno al tratamiento de agua mediante plantas desalinizadoras, toda vez que existen experiencias como se detalla a continuación:

Cuadro N° 01: Plantas desaladoras en el Perú

REGION	Plantas	USO	CAUDAL (LPS)
Piura	Planta Bayóvar	Minero	57
La Libertad	Planta Virú	Riego	N.D
Lima	Planta Chilca	Poblacional	29
Lima	Planta Provisur	Poblacional	Fase 1: 250 lt/s y Fase 2: 400 lt/s
Ica	Planta Cerro Lindo - Chincha	Minero	36
* F Arequipa	Valle Majes	Riego	N.D

Fuente: Elaboración DGPPCS-MVCS

La desalinización o desalación de aguas salobres o aguas de mar constituye una de las principales alternativas para el suministro de agua en zonas costeras. Esta técnica viene aplicándose cada vez con mayor frecuencia en el mundo, y han permitido el desarrollo de diversas actividades económicas que anteriormente se vieron limitadas como consecuencia de la escasez del recurso hídrico. **Un elemento que es importante señalar es la confiabilidad que como fuente tiene el utilizar el agua de mar, no sólo en cuanto a su disponibilidad, sino también en cuanto a su calidad.**

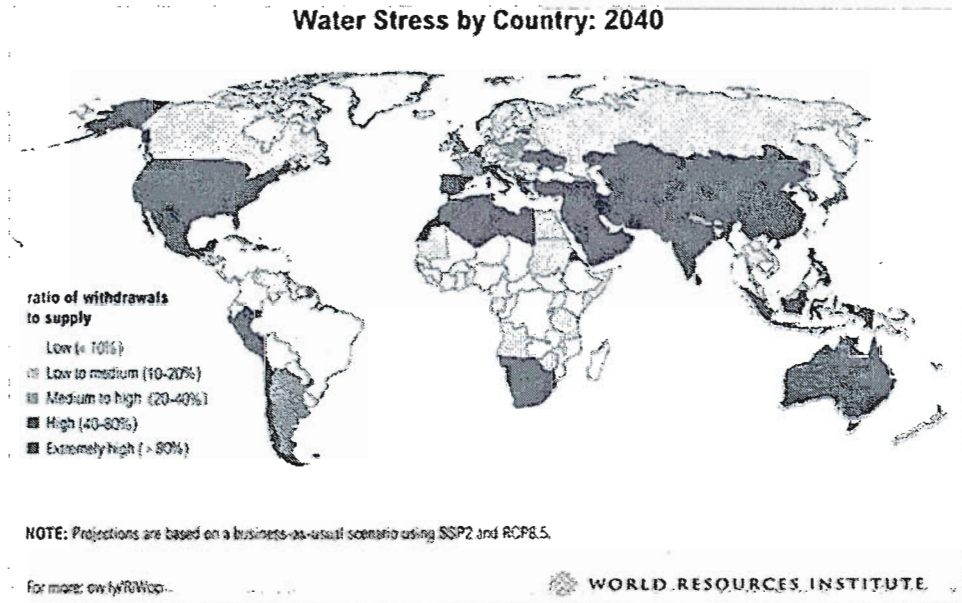
Cabe mencionar que el crecimiento de desalación se da con mayor fuerza en los países con una baja disponibilidad de acceso al recurso y tiende a acentuarse en los próximos años, con motivo del cambio climático y el estrés hídrico.

Así, la desalación es una de las alternativas para enfrentar el estrés hídrico que enfrentan ciudades del mundo y Perú no es la excepción. Considerando que nuestro país tiene disponibilidad de fuente de agua segura en las zonas costeras del país (mar), la desalación es una alternativa para el abastecimiento de agua potable en localidades con escasez y conflictos por el recurso hídrico.

Sobre el particular, resulta importante señalar que, de acuerdo al reporte del Instituto de Recursos Mundiales, el Perú se encuentra dentro de la escala "muy alta" con riesgo de hasta el 80% de no tener agua para el año 2040.



Gráfico N° 01: Estrés hídricos por países al 2040



De acuerdo a la Política Nacional de Saneamiento, la disponibilidad del recurso hídrico es cada vez menor, y ello se constata en el hecho que el gobierno nacional ha declarado en emergencia diversas regiones del país por amenaza y déficit hídrico², lo que impacta en el nivel de inversiones para garantizar el acceso a fuentes naturales de agua; y en la calidad del servicio, al restringir o disminuir las horas del mismo.

Teniendo en cuenta dicha problemática, se ha identificado como población potencial a aquellas ciudades que no cuentan con suministro de agua potable en el ámbito de las regiones de la Costa del Perú para ser atendida mediante desalación; sin embargo, es importante señalar que se deben presentar una serie de condiciones adicionales a fin de alcanzar este objetivo.

De esta manera, se estarían adoptando, de manera oportuna, medidas necesarias para atender la demanda de agua existente en las zonas costeras, así como garantizar la sostenibilidad del servicio de agua potable mediante una fuente segura (mar) para suplir el déficit de abastecimiento de agua potable.

2.2 Problemática asociada al tratamiento de aguas residuales

Respecto a la cobertura de tratamiento de aguas residuales en el ámbito de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (Empresas Prestadoras), datos específicos presentados en el Estudio “Las EPS y su desarrollo, 2014”³ elaborado por Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - Sunass permiten realizar una evaluación enfocada en el sistema de tratamiento de aguas residuales en el ámbito de empresas prestadoras que resulta más útil que el análisis global de los servicios de saneamiento de los que forma parte. El

² Se cita como ejemplo el Decreto Supremo N° 089-2016-PCM, que declara el Estado de Emergencia por peligro inminente por déficit hídrico en los departamentos de Apurímac, Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque, La Libertad, Pasco, Piura, Puno, Tacna y Tumbes, así como en siete (07) provincias del departamento de Lima y en cuatro (04) del departamento de Arequipa; y, así como el Decreto Supremo N° 086-2016-PCM, que declara el Estado de Emergencia ante déficit hídrico en el departamento de Moquegua.

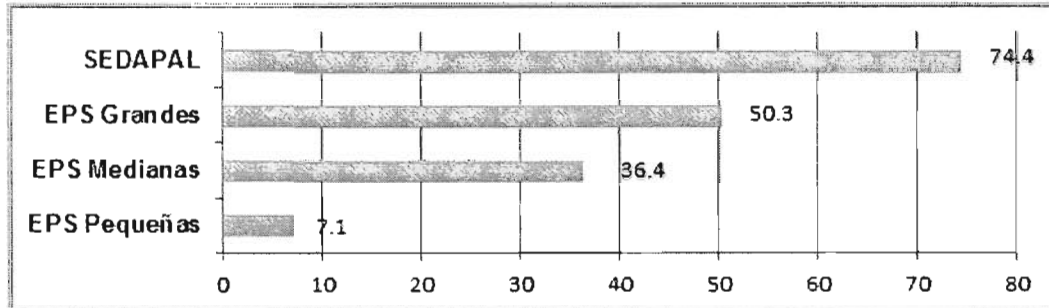
³ <http://www.sunass.gob.pe/websunass/index.php/indicadores-de-desempeno/74-sunass/eps/documentos-de-gestion/indicadores-de-gestion/benchmarking>.



10

cuadro siguiente presenta los resultados del Estudio respecto a la materia específica señalada:

Gráfico N° 02: Cobertura nacional de tratamiento de aguas residuales en el ámbito de Empresas Prestadoras (2014)



* Fuente: Las EPS y su desarrollo 2014, Sunass (2015). Elaboración propia

Estas cifras reflejan las drásticas distancias existentes entre el nivel de tratamiento de aguas residuales registrado en el ámbito de Lima y Callao a cargo de SEDAPAL (Empresa Prestadora del Gobierno Nacional) y las Empresas Prestadoras municipales, particularmente respecto de las Empresas Prestadoras Pequeñas (hasta 15,000 conexiones).

Más allá de los promedios, se aprecia que existen **25 Empresas Prestadoras** que no tratan las aguas residuales derivadas del servicio de alcantarillado que prestan y 3 Empresas Prestadoras cuya cobertura no supera el 7%.

En la misma línea, el Estudio "Diagnóstico de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales en el ámbito de operación de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento"⁴ elaborado por la Cooperación Alemana al Desarrollo - Agencia de la GIZ en el Perú por encargo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass, 2014) arribó a las siguientes conclusiones en relación a la situación del tratamiento de aguas residuales en las 253 localidades del país atendidas por Empresas Prestadoras:

- 89 localidades no cuentan con infraestructura de tratamiento de aguas residuales y vuelcan el agua residual cruda directamente a los ríos, mares, pampas y/o drenes. De este grupo, Huancayo, Huánuco, Sullana y Cajamarca son las cuatro localidades más grandes; su población asciende a 1.888,000.00 habitantes.
- En el 2013, estas localidades vertieron por día un total de 298 000,00 m³ de agua residual al medio ambiente sin ningún tratamiento, esto es, el 12% del total del agua residual vertida al alcantarillado en el ámbito de Empresas Prestadoras.
- En las 164 localidades restantes, todo o parte de las aguas residuales (entre el 1% y el 100%) son conducidas hacia una planta de tratamiento de aguas residuales. Respecto del efluente de las plantas de tratamiento existentes, no ha sido determinada cuánta agua residual es adecuadamente tratada.

Los estudios referidos precedentemente identifican como principales causas de la problemática descrita las siguientes: i) el déficit en la gestión de inversiones (obras paralizadas, procesos de transferencias de infraestructuras entre

⁴ Disponible en: <http://www.sunass.gob.pe/doc/Publicaciones/ptar.pdf>.



11

gobiernos descentralizados y Empresas Prestadoras no concluidos, conflictos legales y sociales, entre otros); ii) la falta de saneamiento de predios; iii) la brecha de inversiones; así como, iv) las deficiencias técnicas y de capacidad registradas en la infraestructura existente.

De acuerdo con el Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento 2014-2021, el total de inversión requerida para lograr la cobertura universal en el tratamiento de aguas residuales en el ámbito urbano alcanza los 4,959'302,243.00 Soles, considerando los altos costos de inversión asociados que fueron calculados en S/ 243,000 por l/s.

2.3 Problemática ambiental y social relacionada al tratamiento de aguas residuales

El vertimiento de aguas servidas sin tratamiento al mar es una de las cuatro actividades consideradas como responsables de la contaminación de cuerpos de agua. En ese sentido, el marco regulatorio nacional ha establecido medidas orientadas a la prevención de la contaminación del agua derivada de dicha problemática sectorial.

La Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, estableció la exigencia de contar con Programas de Adecuación de Vertimientos y reúso del Agua Residual (en adelante, PAVER), Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, PAMA) y con autorización de vertimiento o reúso. Sin embargo, el 48% de las PTAR no han sido inscritos en el PAVER y no cuentan con autorización; mientras que respecto del 11% de vertimientos inscritos, no se han presentado los PAMA correspondientes. Cabe precisar que, para obtener la autorización de vertimiento de efluentes de PTAR a cuerpos naturales, es necesario que la Empresa Prestadora cumpla con los Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) aplicables.

En el Perú, la tecnología de tratamiento que más se utiliza es la de lagunas de estabilización sin desinfección química. Este sistema de tratamiento presenta serias dificultades para cumplir el LMP de coliformes termotolerantes. De acuerdo al Estudio citado precedentemente, el 85% de las PTAR no cuentan con un tratamiento que les permita una remoción de coliformes termotolerantes suficiente para cumplir el LMP. Asimismo, conforme fue indicado previamente, la sobrecarga hidráulica, la sobrecarga orgánica; así como deficiencias en el diseño y mantenimiento de infraestructura registradas en las PTAR imposibilitan el cumplimiento de los LMP vinculados a la operación de infraestructura de tratamiento de aguas residuales.

Acerca de la disposición final de efluentes de las PTAR, el citado Estudio determinó lo siguiente:

- 24% de las PTAR vierten sus efluentes en cuerpos de agua (río, lago y mar) y están obligadas a cumplir los LMP y ECA-Agua.
- 30% de las PTAR vierten sus efluentes a canales de riego y drenaje, donde no se aplican los ECA-Agua.
- 20% de las PTAR vierten sus efluentes a quebradas secas o los infiltran al terreno, sin considerar una posible contaminación del suelo y de la napa freática. Cuando se vierte a una quebrada seca, se exige que el efluente reúna las características requeridas por el Estándar de Calidad Ambiental (ECA) Agua; sin embargo, ninguna de las PTAR tiene la tecnología necesaria

12



- para cumplir con dichos requerimientos.
- 10% de las PTAR vierten sus efluentes en los terrenos aledaños a la PTAR donde forman lagunas y humedales de infiltración, lo cual puede causar efectos adversos en la napa freática.
- A julio del 2014, solo 6 PTAR contaban con autorización: 3 de vertimiento y 3 de reúso.

Como se puede apreciar, la disposición final de aguas residuales sin tratamiento o con tratamiento deficiente y el incumplimiento de las obligaciones legales vinculadas a los LMP y ECA-Agua genera la contaminación de fuentes de agua superficial y subterránea y, como consecuencia de ello, constituye una afectación grave del ambiente y la salud de la población.

Ante dicha situación, resulta necesario que el Gobierno Nacional determine, priorice, cofinancie y ejecute proyectos de inversión bajo la modalidad de asociaciones público privadas que se encuentren destinados al tratamiento de aguas residuales.

Si bien el MVCS viene suscribiendo con las municipalidades provinciales convenios de delegación de facultades y competencias, a fin de ejercer la titularidad de proyectos para el tratamiento de aguas residuales; sin embargo, ello genera que luego de un largo y complejo proceso, sujeto a presiones y contradicciones de los alcaldes y sus regidores se firmen los convenios que permiten la intervención del MVCS.

Es por ese motivo que mediante la Ley Marco, se le asignó al MVCS el rol de entidad titular de proyectos sobre tratamiento de aguas residuales mediante el mecanismo de asociaciones público privadas, a nivel nacional. Sin embargo, esta disposición ha sido derogada mediante la Ley N° 30672, Ley que modifica los artículos 6, 46, 55 y 79; deroga la Segunda Disposición Complementaria Final, y la Octava y la Novena Disposiciones Complementarias Transitorias del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

2.4 Problemática asociada a la prestación de los servicios de saneamiento

El esquema de modelo de gestión municipal urbano se encuentra colapsado, las empresas prestadoras brindan un servicio deficiente de agua potable; la densidad promedio de rotura de redes de agua potable es de 0.66 roturas por kilómetro de red, registrando valores entre 0.1 y 6.8 roturas/km; y respecto del alcantarillado, se tiene que la densidad promedio de atoro de redes de alcantarillado es de 4.3 atoros por kilómetro de red, presentando valores que se encuentran en el rango 0.4 y 31 atoros/km. Esto se produce por la falta de un mantenimiento periódico a las redes, que se traduce en un servicio de baja calidad a los usuarios y en pérdida de agua⁵.

Asimismo, en el área urbana, la cobertura a nivel nacional de agua potable, medida como la disponibilidad de una conexión física a la vivienda, es de 94.7%; mientras que la cobertura de alcantarillado es 89.5 %. Por su parte, en el área rural, la cobertura de agua potable, medida como el acceso a una fuente segura, es 70.5% en agua; mientras que la de alcantarillado alcanza el 23.7%. En el ámbito rural se concentra el 62.2% de la población que no tiene acceso al agua,

⁵ Por ejemplo, en Lima se registra hasta el 50% de pérdidas del agua alimentada en la red debido a fugas en las tuberías e insuficiente mantenimiento (GIZ, 2011).



así como el 68.2% de población que carece de servicios de alcantarillado; respecto a la calidad del agua potable, se advierte que existe una brecha significativa respecto del ámbito urbano, ya que, según Enapres, sólo el 2.2%⁶ del agua es segura⁷. De ello, se observa que las brechas de acceso y calidad de los servicios de saneamiento, evidencian la inequidad entre los ámbitos urbano y rural, así como la inequidad existente al interior de cada ámbito, siendo el caso que la población más pobre resulta ser la más afectada.⁸

Respecto a la gestión de las inversiones; se advierte que algunas empresas prestadoras aún no gestionan adecuadamente sus inversiones, ya que no cuentan con capacidad para mantener, gestionar y ampliar su infraestructura ni para garantizar la prestación de los servicios; esto debido a los débiles incentivos para alcanzar la eficiencia, la baja capacidad gerencial y el desequilibrio financiero. De otro lado, las transferencias del Tesoro Público no han respondido a una planificación sectorial nacional; las brechas de inequidad en el acceso y en la calidad de los servicios no se han reducido. El total del Presupuesto Público destinado al sector saneamiento, entre los años 2011 y 2016, ha sido de 29,4 mil millones de soles; sin embargo, el nivel de ejecución promedio para los tres niveles de gobierno alcanzó únicamente el 65%, denotando deficiencias para ejecutar la totalidad de las transferencias realizadas.

2.5 Problemática asociada con la política de integración de Empresas Prestadoras

Los resultados de las condiciones de gobernabilidad y gobernanza del 2014 revelaron que ninguna empresa prestadora obtuvo una calificación de buen desempeño, 9 alcanzaron un desempeño regular, 12 tuvieron un desempeño bajo y 28, es decir el 57% de las empresas prestadoras, calificaron con muy bajo desempeño.

Asimismo, es preciso señalar que, respecto de los indicadores de sostenibilidad financiera se observa que la gran mayoría de las empresas prestadoras no tiene capacidad para cubrir sus costos operativos, y tienen dificultades permanentes de liquidez para atender los gastos corrientes. Tal es el caso que, 25 empresas prestadoras tiene un margen operativo en negativo.

Con los resultados antes señalados, se pone en evidencia las deficiencias del modelo de gestión de las empresas prestadoras, toda vez que muchas de estas, presentan un reducido tamaño y limitada capacidad de pago. Asimismo, la **débil gestión de los prestadores**⁹; refleja que, el desempeño de las empresas prestadoras no es satisfactorio y no son sostenibles, **debido a diversa problemática, entre la que podemos mencionar la gestión politizada de las empresas prestadoras, incentivada por los gobiernos locales**, ocasionando que las empresas no actúen con autonomía, producto de una concepción equivocada del control. La problemática señalada, se agudiza debido a la intervención de los municipios como prestadores de los servicios de saneamiento a través de la Unidad de Gestión Municipal o de un Operador Especializado, quienes muchas veces no cuentan con la capacidad financiera

⁶ El promedio de cloro residual, que reportan las empresas prestadoras corresponde a todo el sistema; mientras que, Enapres proporciona el promedio de las viviendas.

⁷ El porcentaje de muestras son iguales o mayores a 0,5 mg/l de cloro residual libre.

⁸ Cabe indicar que la información mencionada es concordante con lo dispuesto en el Plan Nacional de Saneamiento, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2017-VIVIENDA.

⁹ De acuerdo a las evaluaciones de desempeño realizadas a las empresas prestadoras realizados por el OTASS y la SUNASS.



para sostener los costos que demanda la operación de la infraestructura de saneamiento, esto a razón de que, el pago promedio mensual por servicios se estima en S/. 7.00 por familia, y en otros casos existe población que no paga por los servicios que recibe. Al respecto, cabe mencionar que, en la mayor parte de las municipalidades en las que intervino el Programa de Saneamiento Nacional (PNSR) no se identificó un Área Técnica Municipal (ATM) que se dedicara exclusivamente a supervisar el mantenimiento de los servicios de agua y saneamiento¹⁰. En el ámbito rural, los operadores se diversifican dado que hasta el año 2016¹¹, las Juntas de Administración de Servicios de Saneamiento (JASS) prestaban estos servicios sin la debida asistencia técnica para operar.

Además, la atomización de prestadores, sobre todo en el ámbito urbano, dificulta la escala eficiente, toda vez que, los servicios de saneamiento poseen una estructura industrial de monopolio natural y geográfico, por lo caro que resulta interconectar unos sistemas con otros, y los altos costos de inversión en infraestructura. Esta característica hace que el costo medio de proveer estos servicios disminuya conforme se incrementa la producción, lo cual justifica que la provisión de los servicios de saneamiento se encuentre concentrada en una sola empresa.

III. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA

El artículo 1 de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. De igual modo, el artículo 7-A¹² dispone de manera expresa que el Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable; en ese sentido, el Estado debe garantizar este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos, y promoviendo el manejo sostenible del agua¹³. En concordancia con el mandato constitucional, el Tribunal Constitucional señaló en su oportunidad que corresponde al Estado, dentro de su inobjetable rol social y en razón de su objetivo primordial de protección del ser humano y su dignidad, fomentar que el agua potable se constituya no sólo en un derecho de permanente goce y disfrute, sino a la par, en un elemento al servicio de un interminable repertorio de derechos, todos ellos de trascendencia para la realización plena del individuo¹⁴.

En ese marco, el artículo 195 de la Constitución Política del Perú dispone que, los gobiernos locales son competentes para promover el desarrollo y la economía local, así como la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; siendo competentes, entre otros, para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley. Para tal efecto, los gobiernos locales, en el marco de sus competencias y funciones específicas, pueden: i) Otorgar concesiones a personas jurídicas, nacionales o extranjeras

¹⁰ Sistematización IV – Latinosan 2016.

¹¹ Bajo el marco normativo de la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, derogada por el Decreto Legislativo N° 1280.

¹² Incorporado mediante Ley N° 30588, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho fundamental.

¹³ El agua es un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la nación.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente STC N° 6534- 2006-AA/TC, fundamento 18. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/06534-2006-AA.pdf>



15

para la ejecución y explotación de obras de infraestructura o de servicios públicos locales; ii) Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial¹⁵.

Al respecto, el artículo 76 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) establece que las municipalidades pueden delegar a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas, **en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala.**

De otro lado, respecto a la dirección y gestión de los servicios públicos en materia de saneamiento, el artículo 119 de la Constitución Política del Perú dispone que estos han sido confiados al MVCS, por ser la cartera competente, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS (LOF). Para tal efecto, la prestación de los servicios de saneamiento se rigen, entre otros, bajo el principio de eficiencia, para lo cual se busca priorizar 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 del ámbito de prestación de los servicios.

IV. PROPUESTA

Bajo el contexto expuesto, se propone un Proyecto de ley de promueva y cofinancie la ejecución de proyectos de tratamiento para agua potable, a través de la desalinización, y de tratamiento de aguas residuales, bajo la modalidad de asociaciones público privadas, a nivel nacional. Asimismo, que impulse la integración de los prestadores de los servicios de saneamiento, cuyos principales temas se desarrollan a continuación:

4.1 De la promoción de proyectos para el tratamiento de aguas

Con la finalidad de alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento que impulsen la ejecución de proyectos de tratamiento para agua potable, a través de la desalinización, y de tratamiento de aguas residuales, se propone efectuar incorporaciones al artículo 33 de la LOM.

Al respecto, el artículo citado dispone que los gobiernos locales pueden otorgar en concesión (una de las modalidades de asociaciones público privadas) al sector privado la ejecución y explotación de obras de infraestructura o de servicios públicos, conforme a ley. Ello quiere decir, que tratándose de proyectos de asociaciones público privadas en materia de saneamiento, los gobiernos locales ejercen las funciones y atribuciones de entidad titular de los proyectos establecidos en la normativa de promoción de la inversión privada¹⁶.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se propone incorporar el párrafo cuarto a dicho artículo con la finalidad de establecer que solo por razones de déficit hídrico, contaminación de fuentes de agua e ineficiente prestación de los servicios de saneamiento, que puedan afectar el ambiente y la salud de la población, y de

¹⁵ Literal c) artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

¹⁶ Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, aprobado por el Decreto Supremo N° 254-2017-EF, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF.

acuerdo a la información emitida por las entidades competentes, el Gobierno Nacional, a través del MVCS, determina, prioriza y cofinancia proyectos de inversión bajo la modalidad de asociaciones público privadas, para el tratamiento de agua potable, a través de la desalinización, y para el tratamiento de aguas residuales, incluyendo el desarrollo de las inversiones complementarias y su operación y mantenimiento cuando corresponda. Para tal efecto, ejerce las funciones y atribuciones de Entidad Titular del Proyecto, conforme a las normas aplicables en materia de promoción de la inversión privada.

Esta propuesta justifica la intervención del MVCS en la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociaciones público privadas en las materias descritas cuando se presenten dos (2) situaciones que afectan gravemente el ambiente y/o la salud de la población: El caso de baja continuidad y cobertura del servicio de agua potable generado por la limitada oferta de fuentes de agua, que está afectando a las zonas costeras del Perú, así como el problema de la contaminación de los cuerpos de agua, como los mares, ríos, lagos, entre otros, producido por la disposición final de aguas residuales sin tratamiento o con tratamiento deficiente, que genera el incumplimiento de las obligaciones legales vinculadas a los LMP y ECA-Agua.

Por otro lado, las funciones y atribuciones de Entidad Titular de Proyecto la realizaría el MVCS, en calidad de Ente rector del sector saneamiento, no solo porque cuenta con los recursos necesarios para asumir los elevados costos de inversión que involucra el desarrollo de este tipo de proyectos de infraestructura pública, sino además por la experiencia obtenida desde el año 2000 en materia de asociaciones público privadas, al ejercer la calidad de Concedente en cinco (5) contratos de concesión suscritos en el ámbito de SEDAPAL para tratamiento de aguas residuales y sistemas de captación, almacenamiento y conducción de agua cruda para su tratamiento, entre otros (Taboada, La Chira, Huascacocha, PROVISUR, Chillón).

La asignación de la competencia como titular del proyecto al MVCS se encuentra amparada en lo dispuesto por el artículo 70 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, el cual establece que *“La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley”*. Asimismo, es compatible con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 10 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS que prescribe que el MVCS tiene como función *promover asociaciones público privadas en materia de saneamiento*, que es la materia general que comprende los servicios de saneamiento.

Resulta pertinente señalar que dada la complejidad de las fases de los proyectos de asociaciones público privadas y con la finalidad de aprovechar el *expertise* del MVCS, resulta más eficiente que exista un solo interlocutor como Titular del Proyecto (y entidad competente para efectos del proceso); por ese motivo, se propone que sea el MVCS, dado su conocimiento y experiencia técnica en la materia (más aun considerando que, para el caso de las iniciativas privadas cofinanciadas, los Titulares de los Proyectos asumen la condición de Unidad Formuladora), conforme se puede apreciar en el siguiente gráfico:



Gráfico N° 03: Fases de la APP y entidades competentes que intervendrían

Fases	Planeamiento y Programación	Formulación	Estructuración	Transacción	Ejecución Contractual
Entidad responsable competente	MVCS	MVCS	OPIP(*)	OPIP(*)	MVCS
Entidades participantes	MEF	MEF PROINVERSIÓN	MVCS SUNASS MEF	MVCS SUNASS MEF	SUNASS Prestador de servicios de saneamiento

(*) OPIP: Organismo Promotor de la Inversión Privada

Lo expuesto, no excluye las coordinaciones que el MVCS realizará con los Gobiernos Locales y los Prestadores de Servicios de Saneamiento durante las diferentes fases del proceso de asociaciones público privadas, tal como se viene efectuando con el Proyecto “Sistema de Tratamiento de las Aguas Residuales de la Cuenca del Lago Titicaca”, el cual es un proyecto emblemático que busca descontaminar las aguas del Lago Titicaca, y en el cual el MVCS, por delegación de las Municipalidades Provinciales de la región Puno, ha asumido las funciones y atribuciones de Entidad Titular del Proyecto, a fin de actuar en su nombre y representación durante todas las fases del proceso de asociaciones público privadas.

Por otro lado, resulta necesario mencionar que el proyecto de Ley también propone que la ejecución de los proyectos comprenda las inversiones complementarias que sean necesarias, con la finalidad de garantizar la operatividad y funcionamiento de las infraestructuras que se construyan. Un ejemplo de inversiones complementarias serían las estaciones de bombeo, colectores principales o líneas de impulsión que permitan conducir el agua residual desde el sistema de alcantarillado existente hasta el punto de entrega para su tratamiento.

Cabe precisar que los proyectos serán determinados y priorizados por el MVCS de conformidad con la normativa en promoción de la inversión privada. Así, en el caso de proyectos originados por iniciativas estatales éstas serán programadas en el Informe Multianual de Inversiones en Asociaciones Público Privadas del MVCS, el cual es aprobado por Resolución Ministerial y, en el caso de iniciativas privadas cofinanciadas, estas se presentarán en el plazo que se establezca mediante Decreto Supremo del MVCS refrendado por el MEF. Solo en aquellos proyectos que el MVCS determine y priorice mediante Resolución Ministerial o Decreto Supremo, éste asumirá las funciones y atribuciones de Titular de Proyecto en asociaciones público privadas, en reemplazo de los Gobiernos Locales.

Respecto al cofinanciamiento de los proyectos, corresponde señalar que dado que los costos de inversión para el desarrollo de los proyectos en las materias ya comentadas bajo la modalidad de asociaciones público privadas son elevados y no pueden ser afrontados por los Gobiernos Locales con cargo a su presupuesto, el MVCS asumirá el cofinanciamiento del CAPEX; lo cual no incluye los costos de operación y mantenimiento (OPEX), dado que estos



deberán ser asumidos por los usuarios de los servicios de saneamiento, al ser los beneficiarios de los proyectos.

De otro lado, el proyecto de ley incorpora el quinto párrafo al artículo 33 de la LOM señalando que no se afecta la competencia ni la responsabilidad que tienen los Gobiernos Locales respecto a la prestación de los servicios de saneamiento. En ese sentido, dicha entidades pueden:

- ✓ Promover proyectos para tratamiento de agua potable, a través de la desalinización y tratamiento de aguas residuales que no hayan sido determinados, priorizados y cofinanciados por el MVCS bajo la modalidad de asociaciones público privadas, a través de dicho mecanismo u otra modalidad de ejecución.
- ✓ Promover proyectos para la realización de uno o más sistemas y procesos que conforman los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas, bajo la modalidad de asociaciones público privadas u otra modalidad de ejecución.

Al respecto, es preciso señalar que, mediante el artículo 1 de la Ley N° 30672¹⁷ se modificó el inciso 3 del artículo 6° de la Ley Marco, acotando el alcance de la promoción de Asociaciones Público Privadas del MVCS sólo para el tratamiento de agua residual, sin embargo, la Ley de Organización y Funciones (LOF) del MVCS, aprobada por la Ley N° 30156¹⁸, señala como facultad de este ministerio, establecer mecanismos destinados a **promover la participación de las asociaciones público privadas en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales de su responsabilidad**, esto quiere decir que, el alcance de la participación del MVCS, involucra su participación en cualquier inversión de saneamiento que sea concordante con los objetivos y alcances de dichas políticas.

En ese sentido, se advierte que la función establecida en el inciso 3 del artículo 6 de la Ley Marco se encuentra establecida en el inciso 3 del artículo 10 de la LOF del MVCS, señalando que el citado ministerio tiene como función compartida¹⁹ promover asociaciones público privadas en materia de saneamiento; por lo que, carece de sentido la inclusión de una norma que limita los alcances de promoción de APP por parte del MVCS. En ese sentido, con el proyecto de Ley se deroga el inciso 3 del artículo 6 de la Ley Marco.

De la integración de prestadores e incorporación de áreas

En primer término, es preciso señalar que las evidentes deficiencias del modelo de gestión de las empresas prestadoras, señaladas por Oblitas (2010), tal como la atomización de los prestadores, resulta en la existencia de muchas empresas prestadoras con poca viabilidad económica y financiera debido a su reducido tamaño y limitada capacidad de pago; es por ello que, resulta necesaria una integración horizontal²⁰ de varias de estas empresas de modo que se puedan

¹⁷ Publicado el 14 de octubre de 2017.

¹⁸ Publicado el 18 de enero de 2014.

¹⁹ Cabe indicar que dicha función no es exclusiva del MVCS, sino compartida con los gobiernos locales de conformidad con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, aprobado por el Decreto Supremo N° 254-2017-EF.

²⁰ La integración horizontal, es un proceso a través del cual se suelen integrar empresas del mismo giro. La adquisición de estas resulta en una expansión de las operaciones existentes en vez de crear nuevas (Luis Maran, Marketing de inspiración). La dimensión horizontal se relaciona a cuánto de cada bien o servicio produce, respecto al tamaño del mercado. Se vincula también esto último al alcance regional en mercados geográficos. (Church y Ware, 2000).

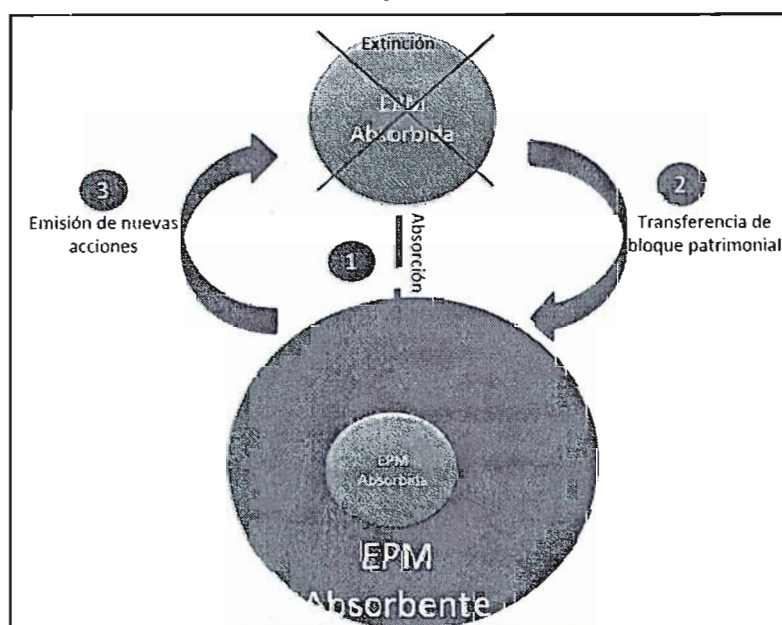


aprovechar las economías de escala considerando los criterios de accesibilidad, así como aspectos sociales y culturales²¹. Asimismo, es preciso señalar que mediante la integración horizontal las empresas adquieren o se fusionan con otras empresas que ofertan bienes o servicios similares con la finalidad de ser más competitivas y adquirir cierto posicionamiento en el mercado en el que operan, obteniendo un mayor dominio.

Sin embargo, la injerencia política en la gestión empresarial de las empresas prestadoras, no permite que se tomen decisiones en función al principio de eficiencia y economía de escalas, no permitiendo ello, llegar al objetivo de alcanzar la autonomía empresarial e integración de los prestadores de los servicios de saneamiento²². Tal es el caso que, de acuerdo a información brindada por la Sunass, actualmente existen 48 Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento Pública de Accionariado Municipal (EPM), de las cuales 25 tienen un margen operativo en negativo.

En atención a lo señalado, se busca prioritariamente²³ que las 48 EPM puedan integrarse a través del mecanismo de fusión por absorción, logrando con ello, alcanzar una mayor eficiencia empresarial que repercuta en una mejor prestación de los servicios de saneamiento.

Gráfico N° 04: Fusión por absorción entre EPM



En ese contexto, el artículo 16 de la Ley Marco, señala que con la finalidad de alcanzar la eficiencia empresarial se busca la integración²⁴ de los prestadores de los servicios de saneamiento a nivel interprovincial, regional y macroregional; para tal efecto, se proponen las siguientes modificaciones:

²¹ Agua y Saneamiento en agenda del Gobierno que inicia. Francisco Huerta Benites (Julio 2016). Instituto de Economía y Empresa.

²² La Política Nacional de Saneamiento, aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA.

²³ Cabe indicar que la integración también se pueda dar entre una Empresa Prestadora y un prestador que no lo es (Unidad de Gestión Municipal u Organización Comunal).

²⁴ Una de las modalidades de integración, la fusión entre empresas prestadoras.

20

4.2.1. Modificación a la LOM

El artículo 35 de la LOM, regula lo referente a la actividad empresarial de los gobiernos locales, señalando que las empresas municipales se crean por ley, en concordancia con el principio de subsidiariedad regulado en la Constitución Política del Perú.

Asimismo, el citado artículo también indica que la creación de empresas municipales se realiza a iniciativa de los gobiernos locales, a través de su respectivo alcalde²⁵, con el acuerdo de su concejo municipal. Sin embargo, el mencionado dispositivo legal omite en precisar si, para el caso de fusión²⁶ entre empresas municipales, que no involucra la creación de una empresa pública, se requiere acuerdo de concejo municipal²⁷.

En atención a ello, el proyecto de ley incorpora el quinto párrafo al artículo 35 de la LOM, a fin de indicar que para efectos del sector saneamiento, la fusión entre EPM se aplica lo dispuesto en la Ley Marco, con lo cual, al no referirse a la creación de empresas municipales, con dicha precisión se deja en claro que para dicho sector no se requiere acuerdo de concejo municipal.

Asimismo, en el marco del sector saneamiento, los bienes que administran y operan las EPM son en su mayoría bienes de propiedad municipal compuestos, conforme al artículo 56 de la LOM, por bienes muebles e inmuebles, acciones de las empresas, entre otros; los cuales fueron entregados en mérito a una cesión en uso²⁸ a dichas empresas; por lo que, varios de dichos bienes se encuentran en proceso de formalización a favor de dichas empresas²⁹.

En ese contexto, se debe indicar que, de acuerdo al artículo 59 de la LOM, los bienes municipales pueden ser transferidos, concesionados en uso o explotación, arrendados o modificados en su estado de posesión o propiedad mediante cualquier otra modalidad, por acuerdo del concejo municipal.

En atención a ello, a fin de simplificar y facilitar el proceso de integración entre EPM, se propone dejar en claro que para la disposición de los bienes referidos en el artículo 56 de la LOM, es de aplicación lo dispuesto en la Ley Marco o la norma que la sustituya.

Cabe indicar que, el proyecto de ley incorpora en el párrafo 56.2 del artículo 56 de la Ley Marco, que el Directorio tiene como obligación ejecutar la fusión entre

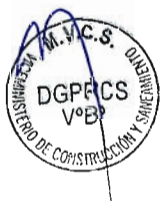
²⁵ Cabe indicar que, el inciso 24 del artículo 20 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que el alcalde tiene como una de sus atribuciones el proponer la creación de empresas municipales bajo cualquier modalidad legalmente permitida.

²⁶ El inciso 2 del artículo 344 de la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades, dispone que por la fusión de dos a más sociedades se reúnen para formar una sola cumpliendo los requisitos prescritos por esta ley. Para lo cual puede adoptar la forma de la absorción de una o más sociedades por otra sociedad existente origina la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad o sociedades absorbidas. La sociedad absorbente asume, a título universal, y en bloque, los patrimonios de las absorbidas.

²⁷ Es preciso indicar que, respecto a las atribuciones del Concejo Municipal, el artículo 9 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades no regula si el citado concejo emite opinión en caso se dé una fusión entre empresas municipales.

²⁸ Un ejemplo de ello, lo manifiesta el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado S.R.L. en su Oficio N° 082-2017-GG-SEDAPAR SRL, donde señala que la mayoría de los bienes inmuebles sobre agua potable y alcantarillado sanitario "(...) necesitan saneamiento físico legal, para ser considerados como parte del patrimonio, actualmente tienen calidad de sesión en uso."

²⁹ La Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley Marco, señala que las obras de agua potable y alcantarillado recibidas y administradas por las entidades prestadoras en actual operación, constituyen bienes de propiedad de dichas entidades; salvo la existencia de obligaciones pendientes de reembolso por las obras financiadas por los usuarios, en cuyo caso debe cumplirse previamente con dicho reembolso.



empresas prestadoras de servicios de saneamiento públicas de accionariado municipal, la integración entre prestadores, así como la incorporación de áreas, que determine la Sunass. Cabe indicar que esta función es acorde con la naturaleza administrativa y de gestión que ejerce todo Directorio.

4.2.2. Modificaciones a la Ley Marco

En concordancia con las competencias atribuidas por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a las municipalidades provinciales en materia de saneamiento³⁰, la modificación realizada al artículo 11 de la Ley Marco mantiene únicamente lo referido a que las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento³¹, a través de las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento.

En esa línea, sobre la modificación al artículo 13, dado que la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano de las municipalidades provinciales se realiza través de las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento, se precisa que dicha prestación debe realizarse en las zonas urbanas de todos los distritos que se encuentren ubicados dentro de su competencia territorial a nivel provincial. Con ello se busca garantizar que las municipalidades provinciales incorporen y atiendan efectiva y obligatoriamente todas las áreas urbanas ubicadas dentro de su competencia territorial.

En lo referente a la modificación del artículo 16 de la Ley Marco, se establece que la Sunass, adicionalmente a la función de aprobar la Escala Eficiente, determina a los prestadores de servicios de saneamiento que están obligados a integrarse, así como las áreas que están obligadas a incorporarse. En ese sentido, para que la Sunass determine obligatoriamente qué prestadores deben integrarse y qué áreas deben incorporarse a una Empresa Prestadora, dicho organismo regulador aprueba previamente la Escala Eficiente, la cual definirá el tamaño óptimo en la que un prestador debe brindar los servicios de saneamiento de manera eficiente.

Cabe indicar que, el proyecto de ley precisa en qué consiste la incorporación, señalado que es la atención efectiva de la Empresa Prestadora a las áreas no atendidas por un prestador de los servicios de saneamiento o a las áreas atendidas por prestadores no reconocidos por la Ley Marco y su Reglamento. Con ello, se busca dejar en claro las diferencias entre la incorporación y la integración.

De otro lado, el proyecto de ley modifica el párrafo 56.2 del artículo de la Ley Marco, adicionando como obligación del Directorio el ejecutar la fusión entre empresas prestadoras, la integración entre prestadores, así como la incorporación de áreas que determine la Sunass. Cabe indicar que, de acuerdo a la modificatoria al artículo 79 de la Ley Marco, la Sunass estará facultado para verificar el cumplimiento de la integración y/o incorporación; por lo que, en función a ello estará facultado para ejercer la potestad sancionadora³². Asimismo, en la modificatoria al artículo 89 de la Ley Marco, se adiciona como causal vinculada con la gestión empresarial para la aplicación del Régimen de

³⁰ De conformidad con el artículo 80 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

³¹ Cabe indicar que la responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento por parte de las municipalidades provinciales, ya se contemplaban en el artículo 5 de la derogada Ley N° 26338, Ley General de los Servicios de Saneamiento.

³² Conforme al inciso 4 del artículo 79 de la Ley Marco, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 30672.



22

Apoyo Transitorio (RAT), la ejecución del incumplimiento de la obligación antes mencionada.

Adicionalmente, el proyecto de ley modifica la función del OTASS establecida en el inciso 2 del párrafo 80.1 del artículo 80 de la Ley Marco, precisando que en el proceso de integración e incorporación, el OTASS cumple la función de asistencia, de acuerdo a lo establecido en el párrafo 13.1 del artículo 13 y el artículo 16 de la Ley Marco.

De otro lado, el párrafo 46.1 del artículo 46 de la Ley Marco, establece las obligaciones de los prestadores de los servicios de saneamiento que hayan sido previamente autorizados para operar en territorio nacional. En atención a ello, el párrafo 46.2 del citado artículo regula lo referente al incumplimiento de las obligaciones mencionadas en el párrafo anterior. No obstante, dichos incumplimientos deben ser concordados con lo dispuesto en el literal d) del párrafo 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, el cual establece que los Organismos Reguladores (como es el caso de la Sunass) tienen la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas.

Cabe indicar que para el ejercicio de la función sancionadora, la Sunass, al igual que los demás reguladores de servicios públicos, viene aplicando el Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Empresas Prestadoras, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS-CD, el cual ha sido aprobado mediante el mismo regulador mediante Resolución de Consejo Directivo; por lo que, cualquier incumplimiento de las obligaciones de los prestadores de los servicios de saneamiento pueden ser sancionadas por la Sunass, de acuerdo a la norma antes mencionada u otra que haya sido aprobada o modificada por Resolución de Consejo Directivo del mencionado organismo regulador.

Por otro lado, en relación a la adecuación de estatutos y transformación societaria, se debe indicar que el artículo 89 de la Ley Marco establece como una de las causales para la aplicación del RAT, que las empresas prestadoras no hayan cumplido con adecuar sus estatutos y realizar la transformación societaria en el plazo de 180 días calendario desde la vigencia del Reglamento de la Ley Marco.

En el periodo del plazo antes señalado, algunas Empresas Prestadoras Municipales han manifestado que si bien se encuentran en proceso de transformación societaria y modificación de su estatuto social, necesitan una ampliación del plazo establecido en la Décimo Octava Disposición Complementaria Final de la Ley Marco, a fin de no incurrir en alguna de las causales para la aplicación del RAT.

En atención a ello, el proyecto de ley modifica la Décimo Octava Disposición Complementaria Final de la Ley Marco, en lo referente al plazo para adecuar los estatutos, realizar la transformación societaria y adecuar la composición del Directorio, remitiendo la regulación del citado plazo al Reglamento de la Ley Marco, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA, en específico, en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del mencionado reglamento.



4.2.3. Disposiciones complementarias

La Única Disposición Complementaria Transitoria del proyecto de Ley establece que mediante el Reglamento de la Ley Marco se establecerá el plazo para que las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento de accionariado municipal asuman efectivamente la prestación de los servicios de saneamiento en las zonas urbanas de todos los distritos que se encuentren ubicados dentro de su competencia a nivel provincial, así como aquellos centros poblados rurales que actualmente vienen prestando servicios, de conformidad

Con ello se busca dar cumplimiento efectivo a lo establecido en el proyecto de Ley que modifica el párrafo 13.1 del artículo 13 de la Ley Marco, que establece que la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano de las municipalidades provinciales se realiza través de las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento en las zonas urbanas de todos los distritos que se encuentren ubicados dentro de su competencia territorial provincial. En ese sentido, a fin de incorporar progresivamente a las áreas no atendidas por un prestador de los servicios de saneamiento o a las áreas atendidas por prestadores no reconocidos por la Ley Marco y su Reglamento, es que el Reglamento de la Ley Marco establecerá dicha progresividad.³³

De otro lado, mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria del proyecto Ley se deroga, entre otros, el párrafo 13.4 del artículo 13, así como la Décima y Vigésima Disposiciones Complementarias Finales de la Ley Marco.

El párrafo 13.4 del artículo 13 de la Ley Marco se deroga en razón a que la excepcionalidad establecida en dicho párrafo, para que Sunass autorice temporalmente la creación de Unidades de Gestión Municipal, ya no se hace necesaria dado que el Reglamento otorgará un plazo razonable para que se dé la incorporación obligatoria a las Empresas Prestadoras de las áreas pendientes por incorporar.

Respecto a la Décima y Vigésima Disposiciones Complementarias Finales de la Ley Marco, con el proyecto de ley de derogan dichas disposiciones en razón a que las áreas no atendidas o atendidas por prestadores no reconocidos serán incorporadas progresivamente a las Empresas Prestadoras que determine la Sunass, en función a los plazos que establezca el Reglamento de la Ley Marco.

ANÁLISIS COSTO Y BENEFICIO

La presente propuesta normativa permitirá el cumplimiento del compromiso asumido por el Gobierno del Perú para el cierre de brechas de cobertura urbana al año 2021 y rural al año 2030, con lo cual se estima que para el año 2021 se incorporarán a los servicios de saneamiento a 4,0 y 7,7 millones de peruanos respectivamente y, se alcanzará a tratar un volumen incremental de aguas residuales de 318,7 millones de m³, volumen que se recibe de las nuevas conexiones de alcantarillado³³.

Para tal efecto, es necesario contar con un marco legal que permita el planeamiento y ejecución integral de las inversiones necesarias para cerrar las brechas existentes; por lo que, teniendo en cuenta la condición de Ente Rector en saneamiento del MVCS, así como la experiencia adquirida mediante su

³³ Plan Nacional de Saneamiento 2017 - 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2017-VIVIENDA.



participación en las distintas fases del proceso de promoción de la inversión privada en los servicios de saneamiento (Taboada, La Chira, Huascacocha, PROVISUR, Chillón), resulta necesario que el MVCS asuma las funciones y atribuciones de Entidad Titular de los proyectos para el tratamiento de aguas residuales y tratamiento de agua potable, a través de la desalinización, mediante asociaciones público privadas.

La implementación de la propuesta normativa impactará favorablemente en la calidad de vida y salud de las personas, toda vez que permitirá atender la demanda de agua en las zonas costeras del Perú, mediante la desalinización, lo que permitirá garantizar la sostenibilidad del servicio toda vez que se trata de una fuente segura (mar), y considerando que actualmente dichas zonas padecen de estrés hídrico como resultado del cambio climático.

En ese sentido, respecto a la propuesta de modificación de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, corresponde señalar que esta tiene por finalidad establecer por ley la competencia del MVCS para desarrollar proyectos de APP en materia de saneamiento (tratamiento de agua potable mediante desalinización y tratamiento de aguas residuales), la misma que a la fecha corresponde a los gobiernos locales.

Una vez aprobada y publicada la ley, el MVCS procederá a identificar, determinar, priorizar y planificar la cartera de proyectos de APP que cofinanciará a través de iniciativas estatales o iniciativas privadas cofinanciadas; debiendo sustentar en dicha oportunidad la capacidad presupuestal para asumir los compromisos correspondientes, de acuerdo a las normas de promoción de la inversión privada mediante asociaciones público privadas (Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1224, aprobado por Decreto Supremo N° 254-2017-EF y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF). Se estima que los pagos por cofinanciamiento se realizarán a partir del año 2023 con cargo al presupuesto del MVCS.

Adicionalmente, la propuesta normativa permitirá el cumplimiento de los estándares y obligaciones ambientales aplicables mediante el tratamiento de las aguas residuales; reduciendo el impacto negativo generado al ambiente y la salud de la población por esta actividad en el contexto actual.

De otro lado, respecto a la propuesta de modificación de determinadas disposiciones de la Ley Marco, la integración de prestadores e incorporación de áreas permitirá alcanzar la eficiencia empresarial que repercuta en mejorar la calidad de los servicios de saneamiento prestados a los usuarios. Para ello se debe indicar que las funciones asumidas por las entidades participantes en la presente propuesta normativa no generarían mayores funciones que involucren gastos adicionales para dichas entidades.

En el caso del OTASS, el Proyecto de Ley únicamente acota sus funciones a brindar asistencia a los prestadores de los servicios de saneamiento en el proceso de integración e incorporación de áreas. Asimismo, en el caso de los gobiernos locales se debe indicar que el citado proyecto no establece funciones adicionales a dicha entidad, lo cual no le generaría gastos adicionales para dicho gobierno.

En el caso de las Empresas Prestadoras, si bien el Proyecto de Ley establece que la integración se realizará de manera obligatoria, esta se llevará a cabo de



manera progresiva y programática en función a la tarifa que para dicho efecto establezca la Sunass, conforme a la normativa aplicable.

Finalmente, cabe mencionar que la implementación de lo dispuesto en la propuesta normativa se financia con cargo al presupuesto institucional del MVCS y del presupuesto institucional de las entidades involucradas, según corresponda, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de Ley tiene como objeto incorporar los párrafos cuarto y quinto del artículo 33 y el párrafo quinto del artículo 35 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; así como, modificar el artículo 11, el párrafo 13.1 del artículo 13, el artículo 16, el párrafo 46.2 del artículo 46, el párrafo 56.2 del artículo 56, el artículo 79, el inciso 2 del párrafo 80.1 del artículo 80, el inciso 2 del párrafo 89.1 del artículo 89; y, la Décimo Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

Asimismo, el proyecto de Ley deroga el inciso 3 del artículo 6 y el párrafo 13.4 del artículo 13, así como la Décima y Vigésima Disposiciones Complementarias Finales del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.

