

**DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 79 DE LA LEY N°
29338, LEY DE RECURSOS HÍDRICOS Y ESTABLECE DISPOSICIONES PARA
LA ADECUACIÓN PROGRESIVA A LA AUTORIZACIÓN DE VERTIMIENTOS Y
A LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Estado peruano tiene como política la gestión sostenible de los recursos hídricos en concordancia con las normas ambientales. La mejora de la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento, su sostenibilidad y la ampliación de su cobertura constituyen la primera línea de política de acción del gobierno en la lucha contra la pobreza.

La normativa referida a los recursos hídricos, considera la prohibición del vertimiento directo o indirecto de agua residual sin la autorización que otorga la Autoridad Nacional del Agua (ANA), previa opinión técnica favorable de las Autoridades Ambiental y de Salud, esta última que recae en la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (DIGESA), sobre el cumplimiento progresivo de los Estándares de Calidad para Agua (ECA-Agua) y Límites Máximos Permisibles (LMP).

Las autoridades antes mencionadas para el otorgamiento de la opinión técnica favorable y autorización de vertimiento requieren los mismos requisitos —los cuales son evaluados bajo los mismos parámetros— establecidos en el ECA-Agua y LMP. Esto refleja un claro ejemplo de sobrerregulación¹, tal es así que un proyecto de sistema de tratamiento de aguas residuales es sometido en diferentes oportunidades a una misma evaluación, incrementándose costos y plazos para el titular del proyecto y el Estado y la imposibilidad de dar inicio a la ejecución del proyecto.

Bajo este escenario resulta necesario la modificación del primer párrafo del artículo 79 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos (LRH), que regula el procedimiento antes mencionado.

Otro aspecto que contiene la iniciativa legislativa es la adecuación progresiva de los prestadores de servicios de saneamiento a las disposiciones contenidas en los artículos 79, 80, 81 y 82 de la citada Ley. Esta medida busca que los sistemas de tratamiento a nivel nacional, en el ámbito urbano y rural, cumplan con los LMP y en consecuencia se cumpla gradualmente con los ECA-Agua, en vista que este indicador ambiental constituye un meta objetivo.

En relación con esta propuesta, se ha previsto incluir una disposición complementaria final para los prestadores de servicios de saneamiento que

¹ "(...) aquellas normas que no agregan valor alguno a la actividad o conducta que pretenden ordenar, sino que por el contrario, se convierten en un impedimento para realizarla o, peor aún, en un aliciente para llevarla a cabo de una manera indebida". Véase: IBARRA, Luis Guillermo, *La sobrerregulación: freno al desarrollo y causa de corrupción*, pág. 204. Disponible en: http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultural/pdf/CJ4_Art_13.pdf

se acojan a la estrategia de adecuación progresiva, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos, esto es, obtener la autorización de vertimiento sobre la base del cumplimiento de los LMP y ECA-Agua y a la de otros instrumentos de gestión ambiental pendientes. Es importante considerar como estrategia de adecuación gradual el tipo de prestador de servicio que administra el sistema de saneamiento, así tenemos: Entidades Prestadoras de servicios (EPS), Municipalidades y Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), entre otros.

El contexto actual de la prestación de servicios de saneamiento es extremadamente crítico, en todos sus niveles, por lo que resulta necesario diferenciar también la problemática y su solución progresiva o gradual acorde con el ámbito de intervención: Urbano (EPS y no EPS) y rural (conglomerado y disperso), así también las metas al 2021 de contar con un servicio universal en el medio urbano y planificar la que corresponde al medio rural al 2030, de esta manera también es coherente con la prioridad presidencial de ampliar la cobertura universal en agua y saneamiento en el medio urbano al 2021.

Cabe precisar, que la verificación del estricto cumplimiento de la adecuación progresiva de los prestadores de servicios de saneamiento, estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), siendo por ello necesario el fortalecimiento del ejercicio de su potestad sancionadora, mediante la facultad de aprobar la tipificación de infracciones administrativas y la escala de sanciones en el marco de lo establecido en el numeral 4) del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Por otro lado, el Decreto Legislativo regula la ocurrencia de fallas operativas o situaciones extraordinarias imprevistas como las ocasionadas por el colapso de ciertos componentes del sistema integral de abastecimiento de agua y disposición de aguas residuales, así tenemos por deficiencias o fallas operativas, de origen natural o antropogénico, en los sistemas de potabilización y tratamiento de aguas residuales, ruptura de redes, cámaras de bombeo, que conllevan la descarga o rebose, sin tratamiento previo, de las aguas residuales al ambiente, no siendo exigible por su propia naturaleza el cumplimiento de los ECA-Agua y los LMP, mientras dure la restitución del sistema o de la parte averiada.



I. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA

La modificatoria de la LRH se enmarca en el literal h) del numeral 1, del artículo 2 y en los literales b) y c) del numeral 4, del artículo 2 de la Ley N° 30506 que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de noventa (90) días calendario en materia de agua y saneamiento, a fin de modernizar y fortalecer la gestión de las entidades prestadoras de servicios de agua y saneamiento.



Al respecto, el literal h) del numeral 1) del artículo 2 estableció la facultad de legislar para simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción; así también, aprobar medidas que permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno.

Los literales b) y c) del numeral 4) del artículo 2 del dispositivo legal indicado, establecen la facultad de legislar en materia de agua y saneamiento a fin de modernizar y fortalecer la gestión de las entidades prestadoras de servicios de agua y saneamiento, la infraestructura y los servicios de saneamiento, así como, promover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas en agua y saneamiento y público-privadas en tratamiento de agua, garantizando la continuidad de las empresas públicas que prestan estos servicios e incluyendo mecanismos con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector y simplificar la ejecución de proyectos en saneamiento.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

II.1 Modificación del artículo 79 de la LRH

La LRH establece que la ANA es el Ente rector del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, conformante del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, que tiene como una de sus funciones la de otorgar la autorización de vertimiento de las aguas residuales tratadas del país de efluentes generados en las diversas actividades económicas y poblacionales y que son vertidos a cuerpos natural de agua continental o marina, las que incluyen los efluentes de los sistemas de saneamiento.

El párrafo numerado 31.1 del artículo 31 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente establece que los estándares de calidad ambiental (ECA), son la medida que establece el nivel de concentración o el grado de elementos, sustancia o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor que no representa riesgo significativo para la salud de las personas y el ambiente.

El artículo 79 de la LRH establece que la autorización de vertimientos otorgada por la ANA debe efectuarse con la opinión técnica favorable de las autoridades, ambiental y de salud. En relación con la opinión de la Autoridad Ambiental, el artículo 138 del Reglamento de la LRH, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2010-AG, precisa que la opinión técnica de la Autoridad Ambiental sectorial se manifiesta mediante la certificación ambiental correspondiente que comprenda al sistema de tratamiento de aguas residuales, el vertimiento y su efecto en el cuerpo receptor, lo cual es evaluado sobre la base del LMP y ECA-Agua.

La opinión técnica favorable de la DIGESA se emite sobre la base del Procedimiento N° 8 establecido en su Texto Único de Procedimientos Administrativos aprobado por Decreto Supremo N° 001-2016-SA y

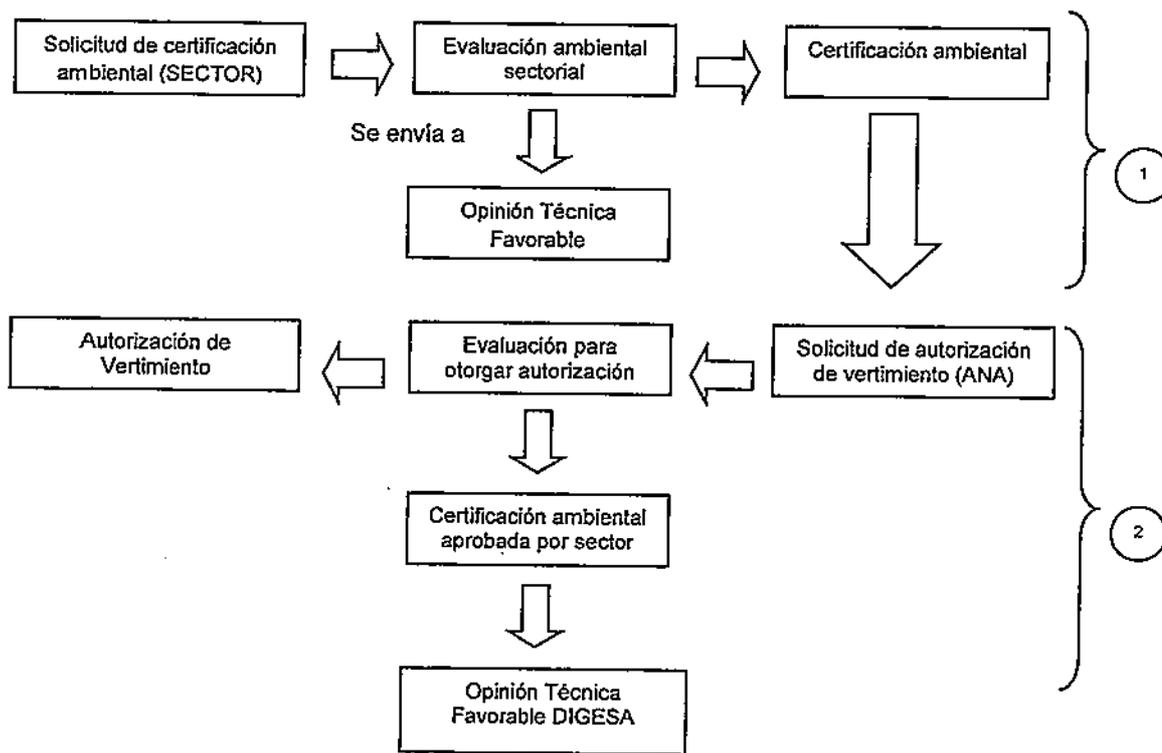


modificado por Resolución Ministerial N° 263-2016-MINSA, ambos del Ministerio de Salud, que considera entre los requisitos la caracterización del cuerpo receptor, de las aguas residuales tratadas y el sistema de tratamiento sobre la base del cumplimiento del LMP y ECA-Agua, aspectos que ya han sido evaluados por la Autoridad Ambiental Sectorial en el procedimiento de certificación ambiental y en cuanto al cumplimiento de los ECA-Agua, ya son evaluados por la ANA.

Previa opinión técnica de la DIGESA y con la certificación ambiental, la ANA, en su condición de Ente rector del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH), evalúa la solicitud de autorización de vertimiento sobre la base del cumplimiento de los ECA-Agua y LMP.

En resumen, antes del inicio de actividades de un proyecto de inversión que incluya la descarga de aguas residuales a un cuerpo de agua, el Estado a través de tres (03) autoridades, verifica el sistema de tratamiento propuesto, el vertimiento y su efecto, sobre la base del cumplimiento de los LMP y los ECA-Agua, hasta en cuatro (04) oportunidades, como se detalla en el siguiente gráfico:

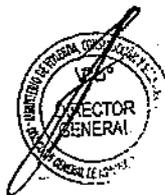
Gráfico N° 1: Procedimiento para la autorización de vertimiento



¹ ANA y Autoridad Ambiental Sectorial evalúan el sistema de tratamiento de agua residual sobre la base de los LMP y ECA-Agua

² ANA y DIGESA evalúan el sistema de tratamiento de agua residual sobre la base de los LMP y ECA-

Fuente: DGAA del MVCS; Diciembre 2016



La situación descrita en el Gráfico N° 1 hace necesario modificar el procedimiento establecido en el artículo 79 de la LRH, a fin de simplificar el otorgamiento de la autorización de vertimiento, lo cual se sustenta en el principio de Servicio al Ciudadano establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual dispone que las entidades del Poder Ejecutivo estén al servicio de las personas y de la sociedad, eliminando todo requisito y procedimiento innecesario. Los procesos deben ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

II.2 Adecuación progresiva de los prestadores de servicios de saneamiento a las disposiciones contenidas en los artículos 79, 80, 81 y 82 de la LRH

La Ley N° 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N°013-2016-VIVIENDA, inició un proceso de modernización de los servicios de saneamiento, teniendo como objetivo: i) mejorar la administración y gestión integral de las EPS, a través de medidas e instrumentos para su "auto-sostenibilidad", ii) integrar la prestación de los servicios buscando economías de escala y la sostenibilidad económica, financiera, técnica, ambiental y social de las EPS, iii) mejorar la política de regulación tarifaria y de subsidios para auto-sostenibilidad financiera, entre otros. Es decir, se están generando acciones para la operación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento, lo cual implica el cumplimiento del marco legal vigente en materia ambiental y de recursos hídricos.

En este proceso se ha identificado que uno de los principales problemas que enfrentan los operadores de los servicios de saneamiento es que muchas de las plantas de tratamiento que administran ya estaban construidas y operando a la entrada en vigencia de las normas ambientales y sus infraestructuras para el tratamiento de aguas residuales no les permiten cumplir con el marco legal vigente para contar con la certificación ambiental y con la autorización de vertimiento, condiciones indispensables para la operación de un sistema de tratamiento.

El estudio realizado por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – Sunass, con el apoyo de la Cooperación Alemana (GIZ), publicado en el 2015, señala que del total de 204² plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas y municipales (PTAR), operadas por las EPS, un aproximado del 10 % contaban con la autorización de vertimiento. Este estudio evidencia que el 90 % de las PTAR restantes, que no cuentan con la autorización de vertimiento, no han dejado de operar debido a la naturaleza del servicio que prestan.

Dicho estudio solo nos demuestra la realidad de la operación de las EPS, sin embargo, en el sector saneamiento, también operan PTAR, en el medio urbano y rural, las municipalidades provinciales o distritales y las



² 172 PTAR construidas y 32 en construcción al 2014.

organizaciones comunales o JASS, cuyos sistemas son auto-gestionados por la población organizada³.

Entre las razones por las cuales las EPS no han obtenido las respectivas autorizaciones de vertimiento se indican las siguientes:

- 1) La mayoría de las PTAR del país tienen muchos años de antigüedad (incluso, antes de la dación de las normas ambientales) por lo que no fueron diseñadas para cumplir con las normas ambientales impuestas a la fecha. En este sentido, requieren la adecuación de su infraestructura o el diseño de una nueva PTAR, entre otro tipo de medidas progresivas para su adecuación.
- 2) Las capacidades y recursos disponibles para la formulación de los proyectos de inversión de PTAR han sido limitados.
- 3) Las limitaciones administrativas, técnicas y presupuestales que tienen los prestadores de servicios de saneamiento en todo el país, sin excepción alguna.
- 4) La imposibilidad de implementar adecuadamente sus Planes Maestros Optimizados (PMO), Planes de Inversión y Política Tarifaria.
- 5) El sistema de trámites y procedimientos del país, incluyendo la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y la Ley de Contrataciones del Estado, no permiten la agilidad en la implementación de las medidas que deben considerar los instrumentos de gestión ambiental correctivo.

Con relación a la formulación de proyectos de inversión de PTAR, a manera de ejemplo, es importante citar la experiencia de la PTAR "San Jerónimo en Cusco"⁴, cuyo proceso de formulación e implementación del proyecto se realizó en ocho (08) años, a pesar de contar con las siguientes ventajas: i) estructura de financiamiento asegurada, pues la obra fue cofinanciada con recursos de endeudamiento externo (de la JICA), Transferencias de Tesoro Público a través del MVCS y recursos propios de SEDACUSCO, ii) elaboración de expediente técnico en paralelo a la factibilidad y, iii) la PTAR se construyó en los terrenos de la EPS. Esta situación no se replica en otros proyectos de PTAR, lo cual nos lleva a concluir que el plazo para la formulación e implementación de un proyecto puede trascender los ocho (08) años.

En el siguiente cuadro se detalla el proceso seguido por la EPS SEDACUSCO para la implementación de la PTAR San Jerónimo:

³ Según la estadística de prestadores de servicios de saneamiento de la Dirección General de Programas y Proyectos en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, los prestadores de servicios de saneamiento son los siguientes:

- 50 EPS: 1 Sedapal, 17 grandes, 14 Medianas, 18 pequeñas
- 490 Municipalidades u operadores especializados
- 5084 Organizaciones comunales o JASS al 2010.
- Otros sistemas utilizados en no menos de 85 000 centros poblados del país

⁴ Documento para la formulación de una estrategia sectorial para el proceso de implementación de los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA) en las EPS, elaborado con apoyo de la Cooperación Alemana GIZ, 2014.



Cuadro N° 1
CASO EPS SEDACUSCO SAN JERÓNIMO

Inversión	
Proceso de inversión	Año
Estudio de pre-inversión a nivel de perfil	2006
Estudio de factibilidad	2008
Expediente definitivo	2009 y 2010
Reiteración de la viabilidad del PIP, por exceder los límites del SNIP respecto de los valores entre el estudio de factibilidad y el Expediente Técnico	2011
Inicio de licitación	junio 2011-enero 2012
No objeción de JICA (negociación y firma de contrato)	enero-abril 2012
Inicio de obra	mayo 2012
Término de obra	abril 2014

Otro caso, es el proceso de formulación e implementación de la PTAR es “La Enlozada de SEDAPAR – Arequipa”, que no es muy distinto al seguido para la PTAR San Jerónimo, pues demandó nueve (09) años. En este caso se identificaron problemas para el saneamiento físico-legal del área que ocuparía la PTAR, lo que motivó un convenio con la Sociedad Minera Cerro Verde. El saneamiento físico-legal, de áreas adecuadas para la construcción y operación de PTAR en el país, retrasa el proceso de adecuación e implementación de estos proyectos. En el siguiente cuadro se detalla el proceso seguido por la EPS SEDAPAR para la implementación de la PTAR La Enlozada.

Cuadro N° 2
CASO EPS SEDAPAR LA ENLOZADA

Inversión	
Proceso de inversión	Año
Inicio de proceso de priorización	2006
Acuerdo de cofinanciamiento entre el Gobierno Nacional, Regional, Municipalidad Provincial y SEDAPAR (Sociedad Minera Cerro Verde cofinanció el estudio de pre-inversión)	2008
Viabilidad del perfil	Agosto 2008 – octubre 2009
MEF retira viabilidad recomendando un estudio de factibilidad	
Estudio de factibilidad	Febrero 2010
Ante la imposibilidad de construir la PTAR en la ubicación recomendada y por no estar asegurado el financiamiento se tuvieron que hacer arreglos institucionales para lograr la participación de la SMCV. Ubicación de la PTAR dentro del área de concesión de la SMCV a cambio de reutilizar parte de los efluentes de la PTAR	
Viabilidad del nuevo estudio de factibilidad	Enero 2013
Expedientes técnicos en paralelo al estudio de factibilidad aprobados	Julio –octubre 2013
Inicio de obras	Noviembre 2013
Obras concluidas	Diciembre 2015



Con relación a la PTAR Taboada, en Lima, se requirieron cinco (05) años desde la entrega de la concesión (año 2009) hasta el ingreso a operación.

En el caso de la PTAR La Chira el inicio de operación se ha realizado el presente año, habiendo sido concesionada el año 2010, es decir que la implementación del proyecto desde la concesión demoró seis (06) años, a pesar del modelo de financiamiento adoptado.

Un intento para adecuar a las empresas al cumplimiento de lo establecido en la LRH sobre autorizaciones de vertimiento fue el Programa de Adecuación de Vertimientos y Reuso de Aguas Residuales (PAVER) aprobado mediante Resolución Jefatural N° 274-2010-ANA, el cual estableció un plazo de cuatro (04) años para presentar el instrumento de gestión ambiental a fin de obtener la autorización de vertimiento.

Sin embargo, según el Estudio de Sunass, antes mencionado, de las 59 inscripciones en el PAVER, solo 36 presentaron el instrumento de gestión ambiental en el plazo correspondiente, pues no se contó con una estrategia que permitiera el desarrollo de capacidades para la adecuación a los nuevos requerimientos, así como una estructura de financiamiento, más aún si tenemos en cuenta el plazo de implementación, como se ha demostrado en el caso de SEDACUSCO —el cual excedió los cuatro (04) años que se establecieron en el PAVER— y la situación crítica que enfrenta el resto de prestadores de servicios de saneamiento, con lo cual este primer intento de adecuación no cumplió su finalidad.

La EPS Sedapal, dada su tamaño en base a la cobertura del servicio en Lima que representa a no menos del 30 % de cobertura nacional, no es ajena a esta situación, pues en los 04 años cumplidos en diciembre del 2014, en el marco del PAVER, no logró contar con los instrumentos de adecuación para obtener la autorización de vertimientos.

En este punto resulta importante destacar que la problemática antes mencionada puede agudizarse según la complejidad de los sistemas, los recursos y capacidades de cada prestador del servicio de saneamiento, situación que no es ajena a las EPS Grandes⁵.

Aunado a esta problemática, los prestadores de servicios de saneamiento se encuentran sujetos a procedimientos administrativos sancionadores y denuncias penales i) por no contar con las autorizaciones de vertimiento y con otros instrumentos de gestión ambiental y ii) por incumplir los LMP y ECA, lo cual incide directamente en la gestión de las aguas residuales, por cuanto se deben destinar recursos al pago de multas, la defensa de las denuncias y reclamos, afectando la operación y sostenibilidad de los servicios de saneamiento y ocasionando desaliento y deserción de aquellos que administran los sistemas de saneamiento, máxime aún que dichos sistemas deben seguir operando en tanto inciden en la protección de la salud de la población.

Resulta importante mencionar que, en el presente año la ANA ha reportado a la Dirección General de Asuntos Ambientales del MVCS un total de 39

⁵ El tamaño de la EPS está referido al número de conexiones de agua potable bajo su manejo.



multas impuestas a los prestadores de servicios de saneamiento, por no contar con la autorización de vertimiento. Estas multas oscilan entre las 5 UIT a 30 UIT y hacen un total de 51.1 UIT que equivalen a S/201, 845 (Doscientos un mil ochocientos cuarenta y cinco y 00/100 soles), según se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3
MULTAS IMPUESTAS POR LA ANA A LOS PRESTADORES DE
SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Rango de Monto de Sanción (UIT)	EPS	Municipalidad Distrital	Municipalidad Provincial
0-5	5	18	-
5-10	5	4	1
10-15		5	-
15-20	-	-	-
25-30	1	-	-
TOTAL	11	27	1

Fuente: Cuadro elaborado con información de la ANA; diciembre 2016

La imposición de estas multas imposibilitan su capacidad de gestión, así como, la formulación y desarrollo de las inversiones que pudieran efectuar los prestadores de servicio, situación que viene impactando aún más la cobertura de agua y saneamiento en todo el país; a ello se suman los costos administrativos que representa a la ANA atender el procedimiento sancionador correspondiente y la ejecución de dichas multas.

Adicionalmente, la situación actual de los prestadores de servicios de saneamiento no permite el cumplimiento de los LMP y por ende la obtención de la autorización de vertimiento, lo que conlleva a estos prestadores a estar sujetos a diversos tipos de sanciones administrativas así como a denuncias contra los funcionarios que les impiden tomar decisiones para proveer el servicio atendiendo las obligaciones establecidas en los artículos 79, 80, 81 y 82 de la LRH.

Sin embargo, un aspecto relevante en el que debe ponerse mayor atención es el pago de la retribución económica por el vertimiento autorizado de las aguas residuales tratadas, que a diferencia de las multas, sí está destinado a monitorear, prevenir, controlar y remediar los daños ambientales por la afectación de la calidad del agua y los bienes asociados a esta, en el ámbito de la cuenca hidrográfica⁶. En ese contexto, más allá de la imposición de una sanción por no contar con la autorización de vertimiento, que en la práctica no es pagada por las situaciones antes descritas, se debe promover e incentivar que todos los vertimientos de aguas residuales cuenten con la respectiva autorización de vertimiento, que es precisamente la condición para el pago de la retribución económica. De esta manera,



Artículo 92 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos y artículo 183 del Reglamento de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.

queda categóricamente evidenciado que sólo en un escenario de adecuación gradual o progresiva de los vertimientos permitirá que el Estado no asuma los costos generados por la contaminación de los cuerpos de agua, sino que debe ser internalizado por el titular del proyecto que cuenta con una autorización de vertimiento.

Es importante precisar que las multas no tienen como finalidad cubrir el presupuesto para el funcionamiento y ejecución de competencias de una entidad del Estado. En realidad las multas o sanciones pecuniarias tienen una intención preventiva y disuasiva, que no se cumple en el caso de los prestadores de servicios de saneamiento, por las ineficiencias en la formulación e implementación de sus planes de inversión y la falta de presupuesto, que está directamente relacionado con la tarifa y las capacidades técnicas para una adecuada gestión. A modo de ejemplo, podemos citar que los S/. 201 845,00 (Doscientos un mil ochocientos cuarenta y cinco y 00/100 soles), indicados en el párrafo precedente, podrían destinarse a las inversiones que permitan la adecuación gradual a los instrumentos de gestión ambiental. Aunado a lo anterior, debe mencionarse que la falta de pago de las multas genera un costo adicional, por los procesos judiciales en los que derivan, considerando además que la mayoría de ellos terminan judicializándose.

Por ello, es necesario que los prestadores de los servicios de saneamiento sean beneficiarios de lo establecido en la Quinta Disposición Complementaria Final de la iniciativa legislativa, siempre que se acojan a la adecuación progresiva para el cumplimiento de los LMP, considerando además que, la ANA incurre en costos administrativos para el procedimiento y la ejecución del cobro de multas —las cuales no son pagadas en su totalidad por parte de los mencionados prestadores— por lo que, este incentivo constituye una alternativa para atender de manera integral esta problemática.

Complementariamente, debe tenerse en cuenta que el vertimiento no autorizado de las aguas residuales de los servicios de saneamiento —que se viene realizando por años— es inherente a la operación, por lo que, el cierre o paralización de la descarga de estas aguas, en la medida que i) no tienen autorización y ii) no cumplen los LMP, significa no dotar de los servicios de saneamiento, lo cual impactaría considerablemente en la salud de la población y en los costos que debe asumir el Estado para la atención de las enfermedades producidas por la ausencia de los servicios de saneamiento, siendo contrario a la política priorizada por el gobierno peruano en materia de agua y saneamiento.

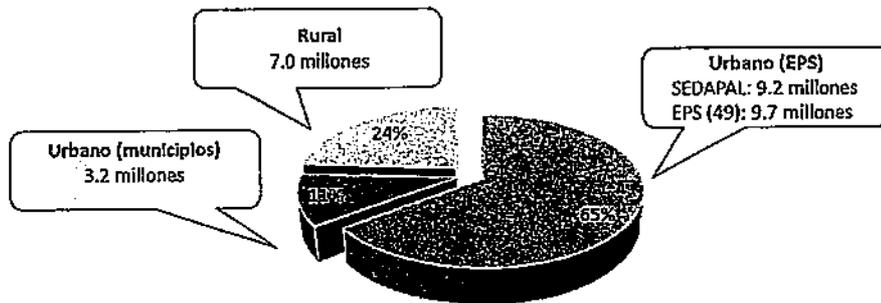
II.2.1 Plazos y estrategia de adecuación progresiva

Conocedores de la problemática antes descrita, es necesario plantear una solución integral, que no solo incluya el establecimiento de un plazo, sino que determine una estrategia de implementación gradual y progresiva a la adecuación de la autorización de vertimientos e instrumentos de gestión



ambiental, mediante el planteamiento por etapas que deben seguirse con un estricto control de avance progresivo a cargo del MVCS, que debe tener en consideración la dimensión de todos los prestadores de servicios de saneamiento en el país. El siguiente gráfico dimensiona el contexto real sobre el cual se aplicará la estrategia de adecuación gradual:

Gráfico N° 2: Ámbito de los Prestadores de los Servicios de Saneamiento a nivel nacional



Ámbito	Prestador	Cantidad
Urbano	SEDAPAL	1
	EPS	49
	Municipios u OE	490
Rural	Organizaciones Comunes	5084*

* A 2010
 EPS: Empresa Prestadora Servicio OE: Operador Especializado

A partir de este esquema, resulta pertinente diseñar una estrategia diferenciada por tipo de prestador de servicio, en función a los diferentes niveles y ámbitos de cobertura de los prestadores de servicios de saneamiento y a la complejidad en cada uno de estos, que incluye a las EPS grandes como SEDAPAL, SEDAPAR, SEDALIB, EMAPA GRAU, entre otras, las cuales si bien podrían demostrar una mayor capacidad de gestión, no son ajenas a la problemática que está asumiendo el sector saneamiento, respecto a la adecuación de sus sistemas de tratamiento a la autorización de vertimientos y a los instrumentos de gestión ambiental.

Desde un punto de vista operativo, la estrategia planteada prevé diferenciar el proceso de adecuación en función de las posibilidades y capacidad de gestión a nivel de los prestadores de servicios, diferenciada por tamaños a nivel de las EPS y los servicios administrados por las municipalidades y las JASS. De esta forma, para cada tipo de prestador de servicio, se han establecido cuatro etapas, que deben desarrollarse de manera consecutiva, para implementar la estrategia de adecuación gradual, las cuales se detallan a continuación:



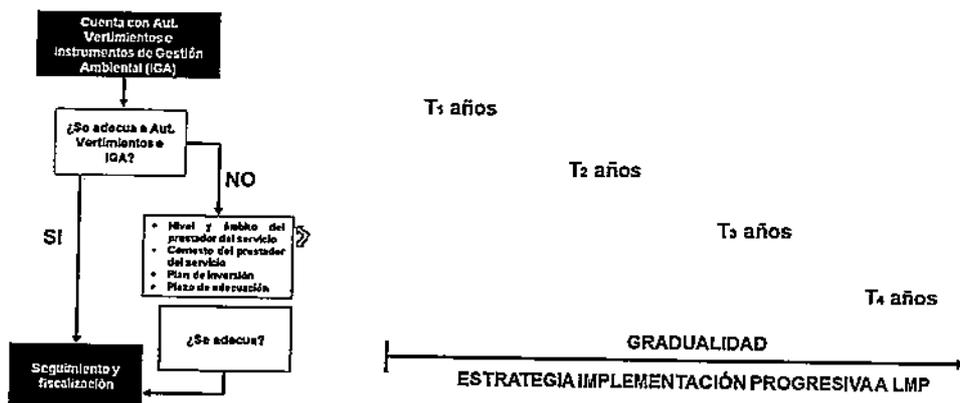
- T1 Registro
- T2 Diseño y Formulación del Instrumento de Gestión Ambiental
- T3 Implementación de proyectos
- T4 Control y Fiscalización Ambiental



Previo al inicio de las etapas antes mencionadas, los prestadores de servicio a nivel nacional, que incluye a EPS Sedapal, EPS Grandes, EPS Medianas, EPS Pequeñas, Municipalidades en ámbito urbano – pequeñas ciudades y JASS, deberán identificar aquellos sistemas de saneamiento que requieren adecuarse para obtener la autorización de vertimientos y otros instrumentos de gestión ambiental, de modo que los sistemas que ya cuentan con dicha autorización no le es aplicable el proceso de adecuación.

Lo antes mencionado se presenta en el siguiente esquema conceptual:

Gráfico N° 3: Adecuación progresiva para el cumplimiento de LMP



Fuente: DGAA del MVCS; noviembre de 2016

El desarrollo de cada una de estas etapas se establecerá en el Reglamento del Decreto Legislativo, sin perjuicio de ello, es importante reiterar que los plazos para el cumplimiento de estas etapas estarán en función a las particularidades de cada tipo de prestador. Así tenemos, la EPS Sedapal (que representa a no menos del 30 % de cobertura nacional, aproximadamente 9,2 millones de habitantes), por su capacidad de inversión y de gestión, deberá adecuarse en plazos más cortos, que los otros prestadores a nivel de EPS, mientras que las JASS, dada su dispersión en el ámbito rural, requerirán mayores plazos.

Bajo este esquema, los plazos de cada una de las etapas a los que estarán sujetos los prestadores de servicios se ha diferenciado en función a la magnitud de los prestadores de servicios, como ya se ha mencionado, la EPS Sedapal, EPS Grandes, EPS Medianas, EPS Pequeñas, Municipalidades en ámbito urbano – pequeñas ciudades y las JASS. De esta manera, por la magnitud de la EPS Sedapal en la contribución de la generación de aguas residuales, la estrategia plantea lograr el cumplimiento de las normas ambientales de sus vertimientos en un plazo aproximado de 5 años, frente a los 9 años (plazo máximo de adecuación) que se establece para sistemas menores como los de las JASS. Es importante mencionar que la EPS SEDAPAL ha proyectado mejorar 8 PTAR existentes e implementar 4 PTAR nuevas.



Los plazos de cada una de estas etapas deben estar en función a los planes maestros optimizados, planes tarifarios y los planes de inversión que establezca el sector saneamiento. En el caso de las Municipalidades (urbano no EPS) y las JASS, además deberá tenerse en consideración la complejidad para su identificación y formulación de los proyectos de inversión.

Cabe precisar, que la etapa de Registro para Adecuación (T₁) incluye la presentación de los sistemas, componentes o aspectos que el prestador de servicio de saneamiento deberá adecuar para el cumplimiento de la autorización de vertimientos y otros instrumentos de gestión ambiental. Asimismo, esta etapa contempla los procesos de diagnóstico de cada uno de los prestadores inscritos.

La etapa de Formulación de Proyecto (T₂) incluye la elaboración del expediente para la autorización de vertimiento e instrumentos de gestión ambiental. Por su parte, la etapa de Implementación de Proyectos/ Control y Fiscalización Ambiental (T₃ y T₄) contempla la ejecución del proyecto y las acciones de fiscalización para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas en los instrumentos de gestión ambiental aprobados.

Con relación a las acciones de Control y Fiscalización Ambiental (T₄), es importante mencionar que, en el marco de lo establecido en el numeral 4) del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se ha previsto dotar al MVCS de herramientas que permitan el ejercicio de su potestad sancionadora. Es por ello, que la iniciativa legislativa habilita al MVCS aprobar, en vía reglamentaria, la tipificación de infracciones administrativas, la escala de sanciones y las medidas administrativas. Es de indicar que las infracciones se clasifican como leves, graves y muy graves mientras que las sanciones son amonestación escrita y multas. La determinación de las sanciones se fundamenta en el incumplimiento de las normas sectoriales y ambientales.

Lo antes descrito se desarrolla en el siguiente Cuadro:

Cuadro N° 4
IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIA DE ADECUACIÓN PROGRESIVA
DIFERENCIADO POR NIVEL DE PRESTADOR DE SERVICIO

Prestadores de Servicios de Saneamiento	Registro para adecuación (T ₁)	Formulación de proyecto (T ₂)	Implementación de proyectos/ Control y fiscalización ambiental (T ₃ y T ₄)	Total
EPS SEDAPAL	3 meses	1.5 años	3.5 años	5 años
Prestadores de Servicios de Saneamiento	Registro para adecuación (T ₁)	Formulación de proyecto (T ₂)	Implementación de proyectos/ Control y fiscalización ambiental (T ₃ y T ₄)	Total



EPS Grandes	6 meses	3 años	4 años	8 años
EPS Medianas	1 año	3 años	3 años	7 años
EPS Pequeñas	1 año	3 años	3 años	7 años

Prestadores de Servicios de Saneamiento	Registro para adecuación (T1)	Formulación de proyecto (T2)	Implementación de proyectos/ Control y fiscalización ambiental (T3 y T4)	Total
Municipalidades en ámbito urbano – pequeñas ciudades	2 años	4 años	2 años	8 años

Prestadores de Servicios de Saneamiento	Registro para adecuación (T1)	Formulación de proyecto (T2)	Implementación de proyectos/ Control y fiscalización ambiental (T3 y T4)	Total
JASS	4 años	4 años	1 año	9 años

II.3 Descarga o rebose de las aguas residuales sin tratamiento previo, generadas de la prestación de los servicios de saneamiento

Bajo la consideración que una situación fortuita o falla inesperada en algún componente del sistema de saneamiento, podría generar la descarga o rebose, sin tratamiento previo, de las aguas residuales al ambiente, resulta necesario establecer procedimientos para una adecuada y oportuna reposición del servicio, sin perjuicio de las responsabilidades por las causas que la generaron, de corresponder. Así tendremos como actos fortuitos o extraordinarios:

- Ruptura de tuberías.
- Parada no planificada de cámaras de bombeo.
- Falla en componentes de plantas de tratamiento.
- Otros que comprometan la descarga de urgencia inevitable de fluidos.

La Norma OS.080 "Estaciones de Bombeo de Aguas Residuales" contenida en el Reglamento Nacional de Edificaciones, considera que en el caso de paralización de equipos se debe contar con las facilidades para eliminar por rebose el agua residual que llega a la estación. Adicional a esta situación, los sistemas de agua potable y alcantarillado están expuestos a posibles rupturas, que generan la descarga del agua residual sin previo tratamiento y por ende el incumplimiento de los LMP.

Lo antes descrito se presenta en situaciones de origen natural o antropogénico y por un corto plazo, durante el cual el prestador del servicio realiza acciones para restituir el servicio. Frente a esta situación, que no resulta imputable al prestador, no es exigible el cumplimiento de los LMP,



en tanto, como se ha mencionado, los hechos que generan esta descarga son ajenos a la operación.

Si bien, la no exigencia de los LMP es inherente a hechos de esta naturaleza resulta necesario precisar dicha situación en el Decreto Legislativo, a fin que las autoridades competentes realicen sus acciones de fiscalización considerando los hechos que generan este tipo de descargas.

Asimismo, téngase presente que en el Reglamento se regularán los supuestos aplicables a esta disposición. No obstante, en el Decreto Legislativo se establecen los plazos máximos para esta eventualidad, así como la obligación de reportar a la autoridad de fiscalización las acciones adoptadas, de esta forma se asegura la debida supervisión.

III. EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

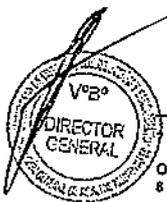
La presente propuesta se sustenta en la declaratoria de necesidad y utilidad pública y de preferente interés nacional⁷ a los servicios de saneamiento, cuya finalidad es proteger la salud de la población y el ambiente; así como, en los principios de la modernización de los servicios de saneamiento⁸, los cuales: acceso universal, inclusión social y eficiencia.

La delegación de facultades en este caso responde estrictamente a la prioridad establecida por el Gobierno peruano de dotar de agua y saneamiento a la población del país, por lo que debe entenderse en todo su contexto; el alcance, la amplitud de situaciones y aspectos que deben atenderse en el Sector saneamiento para lograr los objetivos trazados e implementar la política del Estado.

El presente proyecto de modificación de la LRH permitirá establecer un marco legal adecuado para el procedimiento de la autorización de vertimientos de aguas residuales tratadas y su cumplimiento.

Es así, que el artículo segundo de la propuesta, modifica el artículo 79 de la LRH, con la finalidad de simplificar el procedimiento de autorización de vertimiento de agua residual tratada a un cuerpo natural de agua continental o marina.

Por otro lado, el problema descrito en el numeral II.2. justifica la necesidad de establecer un plazo para permitir a los prestadores de servicios de saneamiento adecuarse de forma progresiva a lo establecido en los artículos: i) 79, referido al vertimiento de agua residual, cuya propuesta de modificación se propone en el presente Decreto Legislativo, ii) 80, Autorización de vertimiento, iii) 81, Evaluación de impacto ambiental y iv) 82, Reutilización de agua residual de la LRH.



⁷ De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley N° 26338, publicada el 24 de julio de 1994, en el diario oficial *El Peruano*.

⁸ De conformidad con lo establecido en el Artículo III de la Ley N° 30045, publicada el 18 de junio de 2013, en el diario oficial *El Peruano*.

Con la finalidad de lograr la adecuación progresiva a los LMP, se han previsto beneficios que conceda a los prestadores de servicios de saneamiento que se acojan a dicha adecuación, por ejemplo, no pagar multas, intereses u otras sanciones, de modo que, sus recursos se destinen, exclusivamente, a la implementación de los proyectos que permitan cumplir con la normativa ambiental y de recursos hídricos.

Como se ha mencionado, la verificación del cumplimiento del proceso de adecuación de los prestadores de servicios de saneamiento estará a cargo del MVCS, en ese sentido, en el marco de lo establecido en el inciso 4) del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se ha previsto que el MVCS cuente con las herramientas para el ejercicio de su potestad sancionadora mediante la facultad para tipificar, aprobar la escala de sanciones y medidas administrativas respectivas, vía reglamentaria.

Asimismo, se prevé que este régimen especial se articule con la estrategia que el MVCS viene formulando, de tal forma que exista coherencia entre el proceso de adecuación y manejo ambiental, los planes maestros optimizados y los planes de inversión que establezca el sector saneamiento.

De otro lado, es preciso indicar que la descarga o rebose de las aguas residuales, sin tratamiento previo, es una acción eventual por un hecho fortuito o inesperado, por tanto, mientras este evento dure, no resulta aplicable el cumplimiento de los LMP y ECA-Agua, toda vez que no es el punto de descarga autorizado ni previsto en el instrumento de gestión ambiental.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta de modificación de la LRH no generará gasto alguno al erario nacional, por el contrario, contribuye a la simplificación del procedimiento de autorización de vertimiento, en tanto reduce considerablemente los plazos, en consecuencia, genera una reducción importante de los costos de las entidades del Estado que intervienen en la verificación de los mismos aspectos (sistema de tratamiento de aguas residuales, el vertimiento y su efecto en el cuerpo receptor, lo cual es evaluado sobre la base del LMP y ECA-Agua).

Esta propuesta contribuye al desarrollo de la gestión ambiental y de los recursos hídricos del país, generando mejores condiciones de operación y reducción de costos por la adecuada disposición final de las aguas residuales tratadas bajo la administración de los operadores de los servicios de saneamiento, incidiendo favorablemente en la ejecución los proyectos de saneamiento.

Si bien, la propuesta considera un plazo para la formalización de los vertimientos de aguas residuales, es necesario considerar también que, al mediano y largo plazo, el impacto en la salud de las personas y la calidad



de los cuerpos de agua será positivo en la medida que la adecuación progresiva a la autorización de vertimientos permitirá que el Estado perciba mayores aportes por retribución económica, que es destinada a la prevención y remediación de los cuerpos de agua del país, ello también, permitirá que el administrado internalice los costos de remediación. De esta manera, también se realza la imagen país al mostrar que se ha tomado una decisión firme para fortalecer a la prestación de los servicios de saneamiento que se alinea con la actual política en materia de agua y saneamiento.

Por otro lado, en cuanto a la facultad para tipificar y aprobar la escala de sanciones la presente propuesta normativa no genera costo alguno para el Estado ni los administrados, pues solo potencia el ejercicio de la potestad sancionadora del MVCS, lo cual contribuirá en la verificación del estricto cumplimiento del proceso de adecuación progresiva de los prestadores de servicios de saneamiento.

La situación actual de los prestadores de servicios de saneamiento no permite el cumplimiento de los LMP y por ende la obtención de la autorización de vertimiento, lo que conlleva a estar sujetos a diversos tipos de sanciones y denuncias a los funcionarios que debilitan su gestión, pues se crea una actividad adicional que requiere destinar recursos para afrontarlas.

Por tanto, la presente propuesta se orienta a regularizar los vertimientos de aguas residuales con la finalidad que los prestadores de servicios de saneamiento cumplan los LMP vigentes, mejorando la calidad de los cuerpos de agua y reduciendo los costos que ha venido asumiendo el Estado para su remediación. Por otro lado, se pretende fortalecer la gestión de los prestadores de servicios de saneamiento que se acojan a lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo, en la medida que orientarán sus recursos a la mejora de los sistemas de tratamiento, lo cual redundará en la sostenibilidad de la prestación del servicio⁹.

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

La propuesta de modificación del artículo 79 de la LRH, el establecimiento de un plazo para que los prestadores de servicios de saneamiento se adecúen progresivamente a la LRH y la regulación del rebose impacta favorablemente en la regularización de los vertimientos de aguas residuales domésticas y municipales, así como la simplificación del procedimiento de las autorizaciones de vertimiento. De esta manera, se ordenará y fortalecerá la institucionalidad de la autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones de vertimiento y permitirá un acercamiento mayor al tener más claros los instrumentos normativos y procedimientos para la atención de sus requerimientos.

⁹ A título ilustrativo, la mejora de la calidad del cuerpo de agua como consecuencia del cumplimiento de LMP genera una reducción en los costos de tratamiento de agua potable a cargo de los prestadores.

Conforme a lo indicado, no se impacta negativamente en la vigencia y alcances de la LRH, por el contrario, optimiza su regulación y favorece la ejecución de los lineamientos de política nacional y aquellas relacionadas con la gestión de recursos hídricos y el saneamiento, así como la sostenibilidad de servicios. También, contribuye al proceso de formulación de los proyectos de inversión pública en saneamiento.

Asimismo, no impacta negativamente en el alcance y eficacia de otras normas del ordenamiento jurídico nacional, es más, es concordante con la normatividad vigente de la materia, que se sustenta entre otros principios, en la protección del ambiente, promoviendo la implementación de tecnología de tratamiento de aguas residuales favorables al ambiente, evitando la contaminación de las fuentes receptoras de agua, cumpliendo con los LMP y ECA-Agua aplicables de acuerdo a Ley.

