

---

**INFORME N. ° 009-2023-SUNASS-DPN**

---

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

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

**Lourdes Patricia FLORES ZEA**  
Jefa (e) de la Oficina de Asesoría Jurídica

**ASUNTO:** Informe de opinión técnica sobre Proyecto de Ley N.º 3797/2022-CR  
“Ley que fortalece a las juntas administradoras de servicios de saneamiento y promueve la participación de la mujer”

**REFERENCIA:** Oficio N.º 0527-2022-2023-CVC-CR

**FECHA:** Magdalena del Mar, 19 de enero de 2023

---

**I. ANTECEDENTE**

Mediante Oficio N.º 0527-2022-2023-CVC-CR<sup>1</sup>, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, Sunass) emita opinión técnica respecto al Proyecto de Ley N.º 3797/2022-CR, “Ley que fortalece a las juntas administradoras de servicios de saneamiento (en adelante, JASS) y promueve la participación de la mujer” (en adelante, Proyecto de Ley).

**II. OBJETO**

El presente informe tiene por objeto emitir opinión técnica-legal sobre el Proyecto de Ley, de acuerdo con el ámbito de competencia de la Sunass y según las funciones asignadas a cada una de las áreas firmantes.

**III. BASE LEGAL**

- Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, LMOR).
- Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, Ley Marco).
- Decreto Supremo N.º 019-2017, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, Reglamento de la Ley Marco).

---

<sup>1</sup> Recibido el 27 de diciembre de 2022, a través de la mesa de partes virtual.

- Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, TUO de la Ley Marco).
- Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA, Texto Único Ordenado del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, TUO del Reglamento de la Ley Marco).
- Decreto Supremo N.º 017-2001-PCM, que aprueba el Reglamento General de la Sunass.

#### **IV. ANÁLISIS Y OPINIÓN**

##### **4.1. De las competencias de la Sunass**

- 4.1.1 De acuerdo con el artículo 16 del Reglamento General de la Sunass, el ámbito de competencia de la Sunass involucra las actividades de prestación de los servicios de saneamiento.
- 4.1.2 En concordancia con lo anterior, el TUO de la Ley Marco establece que la Sunass es el organismo regulador de los servicios de saneamiento de alcance nacional, que contribuye a la calidad de la prestación de estos en los ámbitos urbano y rural, cautelando de forma imparcial y objetiva los intereses de los usuarios, prestadores de servicios y el Estado.

***Artículo 7.- Competencias de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento***

*La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - Sunass, en su condición de organismo regulador, le corresponde garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente, para lo cual ejerce las funciones establecidas en la Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales<sup>2</sup>.*

- 4.1.3 Dentro del ámbito de estas competencias, la Sunass, además de las funciones establecidas en la LMOR, cuenta con las siguientes, previstas en el artículo 79 del TUO de la Ley Marco, conforme se cita a continuación:

***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.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias, las siguientes:*

- 1. En relación a los mercados de servicios de saneamiento, determinar las áreas de prestación de los servicios de saneamiento y productos y servicios derivados de los sistemas detallados en el artículo 2 de la presente Ley, así como aquellas funciones que le corresponden realizar respecto a dichos***

---

<sup>2</sup> En lo referido a los servicios de saneamiento, el TUO de la Ley Marco y TUO del Reglamento de la Ley Marco.

*mercados, en aplicación de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias.*

**2.** *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:*

- a. Composición y recomposición del Directorio.*
- b. Designación, remoción y vacancia de los miembros del Directorio.*
- c. Designación y remoción de los Gerentes.*
- d. Rendición de cuentas, desempeño y buen gobierno corporativo.*
- e. Administración y Gestión empresarial.*

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

- a.** *Ingresar, a través de sus representantes designados para tales efectos, a las sedes y/o establecimientos de las empresas prestadoras o prestadores objeto de supervisión y solicita la presencia del personal directivo o del representante de la misma.*
- b.** *Examinar en el establecimiento y lugar fiscalizado, la documentación con relevancia en la verificación del cumplimiento de la normativa bajo supervisión, así como obtiene copias de la misma o exige la remisión de ésta a la sede de la Sunass.*
- c.** *Requerir, recabar y obtener información y/o documentación con relevancia para la función supervisora y fiscalizadora, guardando la confidencialidad cuando así lo solicite los prestadores, conforme a las normas complementarias emitidas por la Sunass.*
- d.** *Dictar medidas correctivas en el marco de su función fiscalizadora, sin perjuicio de las que determine en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.*
- e.** *Las demás que se establezcan en la normativa aprobada por la Sunass.*

*La Sunass podrá encargar a Terceros Supervisores la realización de actividades específicas que coadyuven al cumplimiento de la función supervisora que le corresponde ejercer en el marco de la Ley N° 27332, Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias, y de la presente Ley. Los Terceros Supervisores son personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, debidamente calificadas y clasificadas por la Sunass.*

**4.** *Ejercer la potestad sancionadora sobre el incumplimiento de las obligaciones legales o técnicas de las empresas prestadoras contenidas en la legislación aplicable al sector saneamiento respecto de las materias contenidas en el numeral 2 precedente, conforme a la normativa que apruebe la Sunass. Comprende la facultad de tipificar las infracciones por el incumplimiento antes señalado y de establecer el procedimiento administrativo sancionador.*

*Las sanciones por la comisión de las infracciones que tipifique e imponga la Sunass son de tres tipos: amonestación escrita, multa y orden de remoción, aplicables a la empresa prestadora y a los Gerentes y miembros del Directorio. La empresa prestadora a la que se multe está obligado a repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción.*

*La Sunass ejerce esta facultad de conformidad con las normas de la materia.*

*5. Dictar medidas cautelares y correctivas en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.*

*6. Procesar e incorporar en el SIAS u otro sistema aprobado por el Ente rector, bajo responsabilidad, la información brindada por las empresas prestadoras sobre la infraestructura e indicadores de gestión de los servicios de saneamiento, debiendo actualizarlo permanentemente conforme a lo establecido en el Reglamento.*

*7. Supervisar la ejecución de los contratos de asociaciones público privadas vinculadas a la infraestructura pública y/o a la realización de una o más procesos comprendidos en los sistemas de los servicios de saneamiento a los que se refiere el artículo 2 de la presente Ley. Cada contrato establece expresamente las materias que son objeto de dicha supervisión.*

*8. Evalúa a las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal a fin de determinar si incurren en causal(es) para el ingreso al Régimen de Apoyo Transitorio.*

*(...)*

*10. Ejecutar intervenciones, en el marco de sus funciones y competencias, orientadas al fortalecimiento de los prestadores de servicios de saneamiento, acorde con los Lineamientos Estratégicos del SFC.*

4.1.4 En este sentido, las opiniones al Proyecto de Ley en el presente informe se enmarcarán en las competencias de la Sunass; es decir, a las referidas a la regulación de la prestación de los servicios de saneamiento.

#### **4.2. Análisis y opinión**

**EL TÍTULO Y OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY NO EXPRESAN EL ALCANCE INTEGRAL DEL DISPOSITIVO NORMATIVO**

#### **TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY**

**LEY QUE FORTALECE A LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO Y PROMUEVE LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER**

#### **ARTÍCULO 1 - OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

##### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento — JASS coadyuvando a administrar y gestionar con eficiencia y sostenibilidad los servicios de saneamiento en su ámbito: operando y manteniendo la infraestructura de agua

y de la disposición de excretas; y garantizando la calidad y cantidad del agua para el consumo humano, promoviendo la participación efectiva de las mujeres.

- 4.2.1 De la revisión del Proyecto de Ley se aprecia que el título propuesto no refleja las materias que se desarrollan en las disposiciones que son parte de su estructura.
- 4.2.2 El artículo 3 del Proyecto de Ley propone la modificación de los artículos 14, 15, 16, 64 y 68 de la Ley Marco; sin embargo, el título propuesto no hace referencia a la modificación de la Ley Marco. En tal sentido, no se estaría cumpliendo las reglas sobre las características de la ley modificatoria que desarrolla el Manual de Técnica Legislativa del Congreso<sup>3</sup>.
- 4.2.3 Sobre el particular, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso, en el Título VII referente a ley modificatoria, señala expresamente que cuando el objeto principal de una ley es la modificación de una norma, se debe indicar que se trata de una ley de esta naturaleza, es decir, mencionar que mediante esta ley se modifica una norma, y asimismo el título debe indicar la ley que se está modificando, para el presente caso el título ni el objeto de la Ley guardan relación con las modificaciones que se proponen.
- 4.2.4 De otro lado, el objeto del Proyecto de la Ley no guarda relación con las disposiciones desarrolladas. En el contenido del Proyecto de ley no se identifica cuáles son las medidas que se implementarán para fortalecer a las JASS, por lo cual se debería indicar que el objeto de la ley es modificar artículos de otras normas y cómo dicha modificación contribuye a la administración y gestión eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.

**EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS NO EXISTE JUSTIFICACIÓN PARA ESTABLECER QUE LAS JASS SON LA FORMA ASOCIATIVA IDÓNEA Y PREFERENTE PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL**

## **ARTÍCULO 2 - DEFINICIÓN DE JASS**

### **Artículo 2º. Definición de Junta Administradora de Servicios de Saneamiento**

La Junta Administradora de Servicios de Saneamiento es una organización comunal sin fines de lucro, con personería jurídica de derecho privado, y la forma organizativa idónea para cumplir el objetivo de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.

<b>Ley Marco</b>	<b>Proyecto de Ley</b>
<b>Artículo 14.- Prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural</b>	<b>Artículo 14.- Prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural</b>

<sup>3</sup> Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR

<p><b>14.1.</b> La prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural es ejercida por la municipalidad competente, directamente, a través de las Unidades de Gestión Municipal, o indirectamente, a través de las Organizaciones comunales, conforme lo establezca el Reglamento y las normas sectoriales.</p> <p><b>14.2.</b> La constitución de las Organizaciones Comunales se efectúa de acuerdo a lo que establece el Reglamento y las normas sectoriales.</p> <p><b>14.3.</b> Las Organizaciones Comunales se constituyen sin fines de lucro y adquieren personería jurídica de derecho privado, exclusivamente para la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural a partir de la autorización antes señalada, no siendo exigible su inscripción en el registro de personas jurídicas.</p> <p><b>14.4.</b> Para efectuar la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, a través de Organizaciones Comunales, se requiere contar previamente con la autorización de la municipalidad distrital o provincial competente, según corresponda.</p>	<p><b>14.1.</b> La prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural es ejercida por la municipalidad competente, <b>de manera preferente e indirecta</b>, a través de las Organizaciones Comunales, o en forma directa, a través de las Unidades de Gestión Municipal, conforme lo establezca el Reglamento y las normas sectoriales.</p> <p>[...]</p> <p><b>14.3.</b> Las Organizaciones Comunales se constituyen sin fines de lucro y adquieren personería jurídica de derecho privado, exclusivamente para la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural a partir de la autorización antes señalada, no siendo exigible su inscripción en el registro de personas jurídicas.</p> <p><b>Las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento son la forma organizativa idónea de organización comunal para prestar servicios de saneamiento en el ámbito rural y se promueve su constitución.</b></p> <p>[...]</p> <p><b>14.5 Las Organizaciones Comunales consideran el enfoque de género en su constitución y en la prestación de los servicios de saneamiento, reconociendo las asimetrías existentes en la relación entre los hombres y las mujeres, producto de las diferencias de género.</b></p> <p><b>El Consejo Directivo de las Organizaciones Comunales cuenta, en forma obligatoria, con dos (2) miembros mujeres si tiene cinco (5) miembros. Si cuenta con más miembros, se garantizar la paridad de su conformación, solo con un miembro hombre o mujer de diferencia. Al término del plazo de ejercicio del cargo de los miembros del Consejo Directivo, se deberá reelegir a por lo menos dos (2) de sus miembros, constituido por un hombre y una mujer, para garantizar la continuidad de los objetivos de la gestión.</b></p>
---	---

<b>Ley Marco</b>	<b>Proyecto de Ley</b>
<p><b>Artículo 15.- Prestadores de servicios de saneamiento</b></p> <p><b>15.1.</b> Son prestadores de los servicios de saneamiento:</p> <p><b>a.</b> Empresas prestadoras de servicios de saneamiento, que pueden ser públicas de accionariado estatal, públicas de accionariado municipal, privadas o mixtas;</p> <p><b>b.</b> Unidades de Gestión Municipal;</p> <p><b>c.</b> Operadores Especializados; y,</p> <p><b>d.</b> Organizaciones Comunales.</p> <p><b>15.2.</b> El Reglamento define el contenido, alcances, características y condiciones de los prestadores de servicios de saneamiento.</p>	<p><b>Artículo 15.- Prestadores de servicios de saneamiento</b></p> <p><b>15.1.</b> Son prestadores de los servicios de saneamiento:</p> <p>a. Empresas prestadoras de servicios de saneamiento, que pueden ser públicas de accionariado estatal, públicas de accionariado municipal, privadas o mixtas;</p> <p>b. Unidades de Gestión Municipal;</p> <p>c. Operadores Especializados; y,</p> <p>d. Organizaciones Comunales: <b>Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento y otras formas organizativas.</b></p> <p><b>15.2.</b> El Reglamento define el contenido, alcances, características y condiciones de los prestadores de servicios de saneamiento.</p> <p><b>(...)</b></p>

<b>Texto vigente del artículo 68 del Decreto Legislativo 1280</b>	<b>Proyecto de Ley</b>
<p><b>Artículo 68.- Alcances de la regulación económica</b></p> <p>[...]</p> <p><b>68.3.</b> Para efectos de la regulación económica, se consideran prestadores de servicios de saneamiento regulados:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las empresas prestadoras de servicios de saneamiento;</li> <li>2. Las empresas prestadoras en virtud de contratos de asociaciones público privada u otras modalidades de participación privada, dentro de lo establecido en los mismos;</li> <li>3. Las Unidades de Gestión Municipal;</li> <li>4. Los Operadores Especializados; y,</li> <li>5. Las Organizaciones Comunales.</li> </ol> <p>[...]</p>	<p><b>Artículo 68.- Alcances de la regulación económica</b></p> <p>[...]</p> <p><b>68.3.</b> Para efectos de la regulación económica, se consideran prestadores de servicios de saneamiento regulados:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las empresas prestadoras de servicios de saneamiento;</li> <li>2. Las empresas prestadoras en virtud de contratos de asociaciones público privada u otras modalidades de participación privada, dentro de lo establecido en los mismos;</li> <li>3. Las Unidades de Gestión Municipal;</li> <li>4. Los Operadores Especializados; y,</li> <li>5. Las Organizaciones Comunales: <b>Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento y otras formas organizativas.</b></li> </ol> <p>[...]</p>

4.2.5 En la exposición de motivos no se ha desarrollado el fundamento técnico que justifique que las JASS sean la forma organizativa adecuada o apropiada, en comparación con otras formas asociativas, que cumpla con el objetivo de prestar de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.

- 4.2.6 Cabe mencionar que conforme al numeral 20.1. del artículo 20 del TUO del Reglamento de la Ley Marco, las organizaciones comunales (en adelante, las OC) pueden adoptar la forma asociativa de JASS, asociación, comité, cooperativa, junta de vecinos u otra modalidad elegida voluntariamente por la comunidad.
- 4.2.7 Debe tenerse en cuenta que al señalar que la JASS es la forma asociativa idónea, no se está considerando que la personería jurídica de las OC ostenta una dimensión vinculada al derecho privado y que la forma asociativa elegida depende de la voluntad de sus integrantes; por lo que, se debe tener en cuenta que existe un aspecto fundamental en cuanto a su organización interna, el cual tiene que ver con su derecho a la autorregulación, es decir, las decisiones de sus integrantes reglamentan la gestión y dirección de las actividades para las cuales se han asociado, de tal forma que si bien tales decisiones deben ser adoptadas en el marco de las leyes y disposiciones aplicables para este prestador de servicios de saneamiento, los asociados a través de sus órganos de gobierno tienen una amplia autonomía para adoptar su tipo asociativo, según sus necesidades.
- 4.2.8 Asimismo, respecto a considerar expresamente a las JASS como prestadores de los servicios de saneamiento en los artículos 15 y 68 de la Ley Marco, debemos señalar que estas ya se encuentran reconocidas en la normativa sectorial actual, siendo una forma asociativa que podrían adoptar las OC; es decir implícitamente la normativa ya reconoce a las JASS como prestadores, por lo que no amerita establecer un tipo específico de forma asociativa y por tanto un cambio en la norma.
- 4.2.9 De otro lado, respecto a la incorporación del numeral 14.5, es preciso señalar que no es competencia de la Sunass emitir opinión sobre el enfoque de género, por lo que debería ser consultado al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), por ser la entidad responsable de las políticas públicas de igualdad de género, quien desarrolla la estrategia de transversalización del enfoque de género en las políticas y la gestión pública en todas entidades del Estado desde sus diferentes niveles de gobierno.

**EL PROYECTO DE LEY CONTRAVIENE LA POLÍTICA PÚBLICA DE INTEGRACIÓN DE LOS PRESTADORES DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO**

<b>Ley Marco</b>	<b>Proyecto de Ley</b>
<p><b>Artículo 15.- Prestadores de servicios de saneamiento</b></p> <p><b>15.1.</b> Son prestadores de los servicios de saneamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"><li><b>a.</b> Empresas prestadoras de servicios de saneamiento, que pueden ser públicas de accionariado estatal, públicas de accionariado municipal, privadas o mixtas;</li><li><b>b.</b> Unidades de Gestión Municipal;</li><li><b>c.</b> Operadores Especializados; y,</li><li><b>d.</b> Organizaciones Comunales.</li></ul>	<p><b>Artículo 15.- Prestadores de servicios de saneamiento</b></p> <p>(...)</p>

**15.2.** El Reglamento define el contenido, alcances, características y condiciones de los prestadores de servicios de saneamiento.

**15.3. La municipalidad competente que no puede integrarse a una empresa prestadora debido a razones económico-financieras, sociales, geográficas, ambientales, operativas, técnicas, legales o histórico culturales, brinda los servicios de saneamiento de forma directa o indirecta a través de los prestadores, su posterior integración es facultativa.**

- 4.2.10 El numeral 15.3 del artículo 15 del Proyecto de Ley contraviene la política integración de prestadores de servicios de saneamiento y el objetivo de esta, el cual es alcanzar la eficiencia empresarial, a partir del aprovechamiento de las economías de escala, y mejorar los servicios de saneamiento a nivel nacional.
- 4.2.11 Asimismo, corresponde señalar que el referido numeral contraviene el numeral 13.4. del artículo 13 del TUO de la Ley Marco, el cual establece que las empresas prestadoras deben incorporar a las pequeñas ciudades que se encuentren fuera de su ámbito de responsabilidad, de acuerdo con la escala eficiente, en el marco de la política de integración sectorial, no siendo facultativo para las municipalidades el integrarse a una empresa prestadora.
- 4.2.12 Sin perjuicio de lo antes señalado, el artículo 15 del TUO de la Ley Marco identifica a los prestadores de los servicios de saneamiento, tanto en el ámbito urbano como rural, por lo que no correspondería desarrollar temas vinculados con la integración en este artículo.
- 4.2.13 Finalmente, cabe aclarar que conforme con la política de integración, esta es el proceso progresivo de unificación de prestadores, por lo que quienes se integran son los prestadores y no las municipalidades.

## **SOBRE LA MODIFICACIÓN DEL TAMAÑO DE POBLACIÓN DEL ÁMBITO RURAL Y SU IMPACTO SOBRE LA SOSTENIBILIDAD Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO**

### **Artículo 4. Incorporación del artículo 14-A en el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento**

Incorpórase el artículo 14-A en el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, en los siguientes términos:

#### **Artículo 14-A.- Responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural**

14-A.1. En el ámbito urbano, las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento a través de empresas prestadoras, Unidades de Gestión Municipal u Operadores Especializados, de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco y en el presente Reglamento.

14-A.2. La prestación de los servicios en zonas urbanas con población mayor a quince mil (15,000) habitantes es brindada por una empresa prestadora, para lo cual la municipalidad provincial otorga la explotación a través del contrato respectivo.

14-A.3. La prestación de los servicios en zonas urbanas con población entre dos mil uno (2,001) y quince mil (15,000) habitantes, denominadas "pequeñas ciudades", que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o, excepcionalmente, por delegación de esta a la municipalidad distrital, a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal o la contratación de un Operador Especializado.

14-A.4. En el ámbito rural, las municipalidades distritales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento, a través Organizaciones Comunales o de Unidades de Gestión Municipal. El ámbito rural comprende los centros poblados rurales que cuenten con una población no mayor a diez mil **(10,000)** habitantes.

14-A.5. La variación de los rangos antes indicados es realizada mediante modificación al presente artículo, tomando en consideración criterios de desarrollo económico y social.

- 4.2.14 Se propone incorporar el artículo 14-A a la Ley Marco con la finalidad de redefinir el alcance de la responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, actualmente establecido en el artículo 32 del TUO de la Reglamentación de la Ley Marco, conforme se muestra a continuación:

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

*32.1. En el ámbito urbano, las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento a través de empresas prestadoras, Unidades de Gestión Municipal u Operadores Especializados, de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco y en el presente Reglamento.*

*32.2. La prestación de los servicios en zonas urbanas con población mayor a quince mil (15,000) habitantes es brindada por una empresa prestadora, para lo cual la municipalidad provincial otorga la explotación a través del contrato respectivo.*

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

*32.4. En el ámbito rural, las municipalidades distritales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento, a través de Unidades de Gestión Municipal o de Organizaciones Comunales, de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco. El ámbito rural comprende los centros poblados rurales que cuenten con una población no mayor a dos mil (2,000) habitantes.*

*32.5. El Ente Rector puede variar los rangos antes indicados, mediante Resolución Ministerial, tomando en consideración criterios de desarrollo económico y social.*

[subrayado adherido]

- 4.2.15 En el numeral 14-A.4 del artículo 14-A de la propuesta, se busca ampliar el número de habitantes de los centros poblados que comprendería el ámbito rural, incrementando éste de 2,000 a 10,000 habitantes, lo cual implicaría para los prestadores del ámbito rural la necesidad de contar con mayores recursos para financiar la prestación de los servicios de saneamiento de los nuevos usuarios, en tanto se requeriría incurrir en costos de inversión para la ampliación de infraestructura, así como los costos de operación, mantenimiento, administración y rehabilitación de la misma.
- 4.2.16 Asimismo, cualquier modificación en el número de habitantes de los centros poblados pertenecientes al ámbito rural, requiere de una evaluación técnica, a fin de no afectar la sostenibilidad del servicio; evaluación que no se verifica en la exposición de motivos.
- 4.2.17 Cabe indicar que, de acuerdo con el numeral 106.1 del artículo 106 del TUO del Reglamento de la Ley Marco, los prestadores del ámbito rural financian la prestación de los servicios de saneamiento mediante la cuota familiar y, según lo dispuesto en el numeral 78.1 del artículo 78 del TUO de la Ley Marco y el numeral 106.3 del artículo 106 del TUO del Reglamento de la Ley Marco, dicho monto debe cubrir - como mínimo- los costos de administración, operación, mantenimiento, reposición de equipos y rehabilitaciones menores, además de ser aprobado en asamblea general.
- 4.2.18 En consecuencia, toda vez que la incorporación de costos adicionales tiene una influencia directa en el monto de la cuota familiar, la propuesta podría incrementar la brecha de financiamiento existente en las OC<sup>4</sup>, afectando su sostenibilidad financiera, así como la eficiencia, sostenibilidad y calidad de la prestación del servicio que éstas brindan al no disponer de recursos suficientes.
- 4.2.19 Al respecto, corresponde indicar que, según la exposición de motivos de la propuesta, el 51% de OC tiene problemas de sostenibilidad financiera, situación que se agravaría ante la necesidad de incurrir en costos adicionales para garantizar la atención de un número mayor de usuarios.
- 4.2.20 Por otro lado, al modificar el número de habitantes para el ámbito rural, se estaría presentando una superposición respecto al tamaño de la población del ámbito urbano - pequeñas ciudades, que van entre 2,001 y 10,000 habitantes; sin embargo, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley tampoco se han desarrollado argumentos técnicos sobre algún cambio o modificación en el criterio de número de habitantes en pequeñas ciudades.
- 4.2.21 A partir de ello, observamos una clara contravención a la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N.º 26889 y su Reglamento, normativa que establece que todo proyecto de ley debe estar debidamente sustentado en una

---

<sup>4</sup> Quienes representan actualmente el 92.4% del total de prestadores del ámbito rural.

exposición de motivos, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

- 4.2.22 De otro lado, sobre la derogación de la X Disposición Complementaria Final de la Ley Marco, debemos señalar que no es competencia de la Sunass pronunciarse al respecto, por lo que debería consultarse al Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (en adelante, OTASS), organismo ejecutor de la política de integración de prestadores, quien mediante Resolución del Consejo Directivo N.º 001-2018-OTASS/CD, aprobó el Procedimiento para implementar la integración especial referida en la Décima Disposición Complementaria Final de la Ley Marco.
- 4.2.23 Respecto de la modificación del numeral 16.1 de la Ley Marco, considerando que se trata de temas relacionados a gestión municipal, no es competencia de la Sunass pronunciarse al respecto.
- 4.2.24 Sin perjuicio de lo anterior, cabe indicar que, existe un error en el último párrafo al señalar que las municipalidades tienen Junta General de Accionistas, siendo ésta un órgano de la sociedad, no de la municipalidad.
- 4.2.25 Respecto a obligar a las empresas prestadoras a ejecutar programas de asistencia técnica, el numeral 127.2 del TUO del Reglamento de la Ley Marco señala que las asistencias técnicas deben programarse en base a un Plan Anual de Asistencia Técnica, el cual se elabora en coordinación con la Dirección de Saneamiento de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, el Programa Nacional de Saneamiento Rural (en adelante, el PNSR) y los actores que resulten competentes, por lo que se sugiere que este punto se consulte al PNSR.
- 4.2.26 Sin perjuicio de lo indicado en el párrafo precedente, se debe tomar en cuenta que, ante su incumplimiento, se deberían establecer las obligaciones para la entidad que se encargaría de la supervisión y eventual sanción en caso esta no se cumpla.

## **V. CONCLUSIONES**

El Proyecto de Ley no resulta viable por las consideraciones siguientes:

- 5.1** El contenido del Proyecto de ley adolece de homogeneidad entre su título, objeto y su contenido, debido a que incluyen materias relacionadas a modificar artículos de la Ley Marco y no a desarrollar medidas que fortalezcan las JASS.
- 5.2** No se ha desarrollado ni sustentado el por qué las JASS deban ser consideradas expresamente en la normativa sectorial como prestadores de los servicios de saneamiento, ni se ha sustentado el por qué serían la forma organizativa idónea que cumpla con el objetivo de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.
- 5.3** Ampliar el tamaño poblacional de los centros poblados que comprendería el ámbito rural, incrementando éste de 2,000 a 10,000 habitantes, implicaría para los prestadores de servicios de saneamiento del ámbito rural la necesidad de contar con mayores recursos para financiar la prestación de los servicios, en tanto se requeriría incurrir en costos de inversión para la ampliación de infraestructura. Esta propuesta podría afectar la

sostenibilidad financiera de las organizaciones comunales, así como la eficiencia, sostenibilidad y calidad de la prestación del servicio que éstas brindan al no disponer de recursos suficientes.

**5.4** En la exposición de motivos no se verifica sustento técnico, por lo que contraviene la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N.º 26889 y su Reglamento.

## **VI. RECOMENDACIONES**

Se recomienda lo siguiente:

- 6.1 Al Congreso de la República:** solicitar opinión al MIMP, OTASS y al MVCS.
- 6.2 A la Gerencia General:** remitir el presente informe a la Comisión de Vivienda y Construcción y Saneamiento del Congreso de la República.

Atentamente,

<Firmado digitalmente>

<Firmado digitalmente>

**Christiam GONZALES CHAVEZ**  
Director de la Dirección Políticas y Normas

**Lourdes Patricia FLORES ZEA**  
Jefa (e) de la Oficina de Asesoría Jurídica



Presidencia del  
Consejo de  
Ministros

Superintendencia  
Nacional de Servicios  
de Saneamiento

Gerencia  
General

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

Lima, 19 de enero de 2023

**OFICIO N.º 042-2023-SUNASS-GG**

Señora  
**María Grimaneza ACUÑA PERALTA**  
Presidenta  
**Comisión de Vivienda y Construcción**  
Congreso de la República  
Lima

**Referencia** : Oficio N.º 0527-2022-2023-CVC-CR

Me dirijo a usted con relación al oficio de la referencia, a través del cual solicita emitir opinión técnica legal respecto al Proyecto de Ley N.º 3797/2022-CR, Proyecto de Ley que propone la “Ley que fortalece a las juntas administradoras de servicios de saneamiento y promueve la participación de la mujer”

Al respecto, adjunto al presente encontrará el Informe N.º 009-2023-SUNASS-DPN elaborado por la Dirección de Políticas y Normas, y la Oficina de Asesoría Jurídica que contiene la opinión técnica del citado Proyecto de Ley.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración.

Atentamente,

<Firmado digitalmente>

**José Manuel ZAVALA MUÑOZ**  
**Gerente General**