

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Análisis jurídico de la integración de los prestadores de servicios de saneamiento en el ámbito rural en el marco del principio de acceso universal y de la política de integración sectorial

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

AUTOR:

Luz Rossmery Tapia Farfán

ASESOR:

Diego Zegarra Valdivia

CÓDIGO DE ALUMNO:

20204291

Lima, 2020

INDICE

Trabajo Académico

RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN	4
CONTENIDO	6
1. Tratamiento del Servicio Público en nuestra Constitución Política	6
2. El servicio de saneamiento como servicio público en nuestro ordenamiento jurídico peruano	8
3. Titularidad estatal en el caso de servicio de saneamiento	11
4. Acceso universal y régimen de servicio universal de la prestación de servicios de saneamiento	12
5. Prestadores de servicios de saneamiento en el ámbito rural	16
6. Integración de los prestadores de servicios de saneamiento en el ámbito rural	22
7. Posibilidad de la integración de prestadores de servicios del ámbito rural	25
8. Otras propuestas de soluciones para la prestación de servicios de saneamiento en el ámbito rural	26
CONCLUSIONES	28
BIBLIOGRAFIA	29

RESUMEN

El presente trabajo presenta la importancia de la dación del agua con los servicios de saneamiento en el ámbito rural ya que se encuentra relacionada a los derechos de vida y salud de las personas.

Se realiza el análisis previo de que los servicios de saneamiento no se encuentran desligados de la titularidad estatal y del concepto de reserva o publicatio; sino más bien, se tiene que no se establece de manera expresa la titularidad estatal; sin embargo, la normativa contiene como responsables de la prestación de los servicios de saneamiento a las Municipalidades Provinciales y Distritales.

Pese a ello, los servicios de saneamiento se prestan de manera deficiente, según estadísticas del INEI hay un número de 6'069 991 de peruanos que se encuentran en zonas rurales sin contar con infraestructura de agua potable y saneamiento o que, aun teniendo acceso, éste no cumple con las condiciones de sostenibilidad y calidad.

De conformidad con la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, el Perú aprobó la Política Nacional de Saneamiento, así como el Plan Nacional de Saneamiento, cuyo objetivo principal es el acceso universal a los servicios públicos de saneamiento; en el mismo sentido la Ley Marco de la Gestión de Prestación de los Servicios de Saneamiento contiene el principio de acceso universal, así como el concepto de integración de los prestadores de servicios de saneamiento.

Es importante determinar la factibilidad de la integración de prestadores de servicio de saneamiento en el ámbito rural, concluyendo que el Estado y la normativa la impulsan como una de las formas de conseguir el acceso universal; sin embargo, los avances son lentos debido a varios motivos entre ellos la injerencia política, demostrándose que el avance en este sector requiere de la actuación del sector público de manera coherente, eficaz y orientada al servicio del ciudadano.

INTRODUCCIÓN

La normativa que regula a los prestadores de servicios de saneamiento ha ido variando a lo largo de estos años a fin de permitir un mejor desempeño y alcanzar el ansiado acceso universal tanto a nivel urbano como rural; sin embargo, su naturaleza fue ambigua, los resultados y el poco avance que existe en la disminución de las brechas reflejan que su actuación no está siendo eficaz, no cubriendo todas las necesidades de la población.

Actualmente, la prestación de servicios de saneamiento en el país presenta características especiales, se ha formado un monopolio natural, no se fomenta la participación privada ya que es un tema delicado sujeto a decisiones políticas y sociales, generando ineficiencias, ninguna de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento tiene una cobertura del 100% de agua potable y 24 horas de continuidad. Entre los problemas encontrados para la ejecución de las EPS se encuentra la incapacidad de cubrir sus gastos operativos con sus ingresos; es decir, las tarifas no están cubriendo los costos, así como se tiene que el número de sus conexiones es reducido, por otro lado, algo singular ocurre con las empresas prestadoras públicas ya que su gestión no se realiza con total autonomía sino más bien con cierta injerencia política, anteponiendo intereses políticos en sus decisiones para obtener el respaldo de la población,

Recientemente con Decreto Supremo N° 001-2019-VIVIENDA publicado el 05 de enero de 2019, se realizan varias modificaciones al Reglamento de la Ley Marco, respecto a definiciones, a la opinión de Sunass para la constitución de una Empresa Prestadora de Servicios, para la modificación sobre el ámbito de responsabilidad, u otra variación del Contrato de Explotación, así como se aclara que los gobiernos locales deben hacer cumplir las obligaciones contenidas en el Contrato de Explotación; además, se busca un rol más proactivo de las municipalidades a efecto que las empresas prestadoras puedan incluir en su ámbito a las pequeñas ciudades y no directamente encargarlas a las Unidades de Gestión Municipal sin haber intentado su previa integración; también, se regulan otras formas de organización en cuanto al ámbito rural y realizan precisiones sobre los incentivos para la integración de prestadores de servicios a cargo de OTASS en coordinación con el Ente Rector.

Con Decreto de Urgencia N° 011-2020, publicado con fecha 16 de enero del presente año, se modificó la Ley Marco, se faculta a los prestadores de servicios de saneamiento para incorporar a los sistemas de producción y/o distribución a su cargo volúmenes de agua disponibles provenientes de otras fuentes de agua, mediante el uso de infraestructura con que cuentan los titulares de derechos de uso de agua superficial, subterránea, desalinizada o, cuando corresponda, mediante el reuso de agua residual tratada y también se faculta a los prestadores para realizar el servicio de tratamiento de agua residual a través de proveedores, con fines de vertimiento y/o reuso.

Con Decreto Supremo N°005-2020-VIVIENDA, publicado con fecha 26 de abril de este año se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley Marco y con Decreto Supremo N° 008-2020-VIVIENDA, con fecha 28 de mayo de este año, se modificó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, aprobado con Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA.

Estas recientes modificaciones normativas a la Ley Marco y su Reglamento traen consigo cambios en cuanto a la autorización de las organizaciones comunales aclarando que su inscripción es necesaria para la prestación de servicios de saneamiento y no es exigible su inscripción en el registro de personas jurídicas; además, esta forma de prestación será excepcional priorizando que la prestación de servicios en el ámbito rural se realice de manera directa por parte de las municipalidades, en cuanto a la integración de prestadores de saneamiento en el ámbito rural se especificó en el Reglamento de la Ley Marco la posibilidad de que las UGM y OC pueden integrarse a las EPS y que las OC puedan fusionarse; siendo de interés de la investigación a realizar un análisis jurídico si con las variaciones realizadas en la normatividad en cuanto a la integración de prestadores de saneamiento en el ámbito rural se estaría contribuyendo con el aseguramiento de una prestación eficiente y sostenible que conlleve al cumplimiento de la política acceso universal y de integración sectorial.

CONTENIDO

1. Tratamiento del Servicio Público en nuestra Constitución Política

Para el tratamiento del tema materia de este trabajo académico, es importante partir de la noción de servicio público en nuestro ordenamiento jurídico, aunque no exista un concepto uniforme al respecto¹, acudiremos a la doctrina, así como el pronunciamiento que el Tribunal Constitucional haya otorgado.

Para Danos (Danos 2008: 256) en nuestra Constitución se utiliza una noción simultánea de dos conceptos de servicios públicos: i) algunos de los preceptos se refieren a los servicios públicos como sinónimo de funciones estatales², ii) otros utilizan un concepto más moderno para referirse a actividades económicas de carácter prestacional, calificadas como esenciales por el legislador y que pueden ser gestionadas por los particulares.

Nos parece correcto enmarcarnos al concepto moderno del servicio público, que se encuentra descrito en el artículo 58° de la Constitución Política del Estado donde se consagra la economía social de mercado y asigna al Estado el deber de actuar principalmente en determinadas áreas entre las que se encuentra expresamente los servicios públicos.

Según este concepto moderno de servicio público, el Estado ya no es el único y prestador directo de los servicios públicos, tal como se encontraba bajo la concepción de León Duguit; nuestra Constitución Política de 1993 establece un rol de Estado básicamente como regulador y supervisor, ya que se promueve la inversión privada permitiendo el desarrollo de actividades económicas y servicios públicos al sector privado en condiciones de libre competencia.

Los requisitos para que una actividad económica sea calificada como servicio público son: i) uno de carácter material, que consiste en que debe tratarse de actividades de carácter esencial para satisfacer las necesidades primordiales colectivas, de modo que generen las condiciones materiales para el efectivo disfrute de los derechos humanos, y ii) en segundo lugar, un

¹ Fundamento jurídico 37, STC 00034-2004-PI/TC, de fecha 15 de febrero de 2005.

² Como en el artículo 119° de la Constitución Política donde se establece que la dirección y gestión de los servicios públicos están confiados al Consejo de Ministros, y cada uno de los Ministerios en los asuntos que competen a la cartera a su cargo

requisito de carácter formal, conforme al cual la calificación como servicio público de una actividad debe realizarse mediante norma con rango legal, lo que ha sido explicitado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Danos 2008: 258)

Como consecuencia de la determinación de una actividad económica como servicio público, se tiene que el Estado asume principalmente su titularidad³; bajo el enfoque moderno del servicio público ello no significa que el Estado será el único que de forma excluyente realice la actividad calificada como servicio público (reserva de la gestión directa o monopólica); ya que como nos referimos anteriormente nuestra Constitución Política de 1993 promueve la inversión privada permitiendo el desarrollo de actividades económicas y servicios públicos al sector privado en condiciones de libre competencia; por tanto, la gestión de las actividades deben estar a cargo principalmente de las empresas privadas que actúen en régimen de competencia y el Estado intervenga con arreglo al principio de subsidiariedad, en supuestos de ausencia o insuficiencia.

También es importante mencionar que la determinación de una actividad económica como servicio público implica adicionalmente, que se le aplicará un régimen jurídico público de carácter especial por el cual el Estado interviene y tiene potestades para velar y asegurar su prestación, así como obligaciones para los prestadores de los servicios.

El Tribunal Constitucional a nuestro parecer y de Danos acertadamente resume ello con las siguientes palabras: “Hoy en día, lo fundamental en materia de servicios públicos, no es necesariamente la titularidad estatal sino la obligación de garantizar la prestación del servicio, por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas; y en ese sentido, deviene en indistinto si la gestión la tiene un privado o la ejerce el propio Estado”⁴

Hasta este punto queda claro entonces que la intención de la Constitución Política del Estado y del Tribunal Constitucional es acercarse al modelo de la liberalización de los servicios públicos al sector privado y que estos se presten de forma prioritaria en condiciones de libre

³ Conocida en la doctrina como la publicatio, por la cual el Estado se reserva la actividad para prestarla en un régimen determinado.

⁴ Fundamento jurídico 41, STC 00034-2004-PI/TC, de fecha 15 de febrero de 2005.

mercado; sin embargo, como se verá más adelante, para el caso de servicios de saneamiento ocurren particularidades que son materia precisamente de análisis conforme a nuestro ordenamiento jurídico, la doctrina y lo que ocurre en realidad, ya que este proceso de liberalización no se habría dado en este sector, permaneciendo bajo la titularidad del Estado.

2. El servicio de saneamiento como servicio público en nuestro ordenamiento jurídico peruano

Como se había señalado previamente, no existe una noción uniforme de servicio público en nuestro ordenamiento jurídico, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la STC, Exp.N°0034-2004:

37. Si bien nuestro ordenamiento jurídico no recoge una definición específica sobre el concepto de servicio público, y, nuestro Texto Constitucional no ha establecido un listado de actividades que deban considerarse como tales, es innegable para este Tribunal que la voluntad del constituyente fue observar y encomendar al Estado, una tarea de especial promoción y resguardo en estos casos; de ahí, la importancia de que el legislador precise claramente tal calificación y el régimen jurídico sometido en cada supuesto.

Ello en razón a que, el contenido del concepto de servicio público, así como, el hecho que determinadas actividades económicas califiquen dentro del mismo, resulta una tarea que resuelve en cada ordenamiento jurídico de manera particular. Su importancia radica por el hecho que, de tal definición, depende el régimen de obligaciones y cargas a distribuir entre el Estado y los particulares. (...)

40. Ahora bien, para el Tribunal Constitucional, lo sustancial al evaluar la intervención del Estado en materia económica no es sólo identificar las causales habilitantes, sino también evaluar los grados de intensidad de esta intervención. De esta manera, es importante tomar en cuenta que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son: a) Su naturaleza esencial para la comunidad. b) La necesaria

continuidad de su prestación en el tiempo c) Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un standard mínimo de calidad. d) La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.

Previamente a realizar el análisis de la calificación como servicio público a los servicios de saneamiento; en principio, se tiene que partir por el contenido normativo acerca del agua potable. El Tribunal Constitucional⁵ desarrolló el contenido del derecho fundamental al agua potable, suponiendo primariamente un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización corresponde promover fundamentalmente al Estado. Es un recurso natural esencial, para el mantenimiento y desarrollo no sólo de la existencia y calidad de vida del ser humano sino, de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente, resultando imposible que sin su presencia el individuo pueda ver satisfechas sus necesidades elementales y aún aquellas otras, que sin serlo permiten la mejora y aprovechamiento de sus condiciones de existencia.

También se refiere que este derecho implica tres cosas esenciales: el acceso, la calidad y la suficiencia. No basta la existencia del recurso sino de facilitar este conjunto de supuestos mínimos que garanticen su goce y disfrute.

Por otro lado, el Artículo 7-A⁶ de la Constitución, 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 agua.

Ahora bien, respecto a la prestación de los servicios de saneamiento nos remitimos al Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA (en adelante el TUO del Decreto Legislativo N° 1280), el artículo 1° dispone que la prestación de los servicios de saneamiento comprende la prestación regular de:

⁵ Fundamentos 18 y 19, STC N°6534-2006-AA/TC, de fecha 15 de noviembre 2007

⁶ Incorporado mediante Ley N°30588, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho fundamental, publicada el 21 de junio del año 2017.

servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, tratamiento de aguas residuales para disposición final o reúso y disposición sanitaria de excretas, en los ámbitos urbano y rural.

Y luego concretamente en el artículo III, numeral 2 del Título Preliminar donde se desarrollan los principios bajo los cuales la gestión y prestación de los servicios de saneamiento se sustenta fundamentalmente, se menciona el principio de esencialidad y la calificación de los servicios de saneamiento como servicios públicos esenciales de la siguiente manera:

Principio de esencialidad. - Los servicios de saneamiento **son servicios públicos esenciales** por su impacto en la salud de la población, el ambiente y el desarrollo económico sustentable. En virtud de este principio, los servicios de saneamiento gozan de especial protección ante la ley, son prioritarios en las asignaciones presupuestales de los distintos niveles de gobierno y tratamiento preferencial en las actuaciones del Estado. (El resaltado y subrayado es nuestro).

Del mismo modo se establece en el artículo 3 del mismo marco normativo:

3.1. Declárese de necesidad pública e interés nacional la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, comprendida por los predios y/o infraestructuras de todos los sistemas y procesos que integran los servicios de saneamiento, ejecutados o que vayan a ejecutarse; con el propósito de promover el acceso universal de la población a los servicios de saneamiento sostenibles y de calidad, proteger su salud y el ambiente.

3.2. Los servicios de saneamiento gozan de tratamiento especial en virtud de la presente Ley y son prioritarios en las actuaciones del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, en beneficio de la población. Los bienes que integran la infraestructura destinada a la prestación de los servicios de saneamiento son inalienables e imprescriptibles (El resaltado y subrayado es nuestro).

Como podemos observar, se hace la calificación de los servicios de saneamiento no sólo como servicio público, sino, como servicio público esencial; para entender mejor este concepto se acude al concepto desarrollado por el autor Baca Oneto, quien, a su vez, comparte el concepto propuesto por Martínez López-Muñiz:

Se trata de actividades prestacionales de bienes y servicios a los ciudadanos de carácter vital o básico para la satisfacción o el ejercicio de los *derechos fundamentales* y el consiguiente desarrollo de una vida digna, mínimamente acorde con las condiciones espacio-temporales del desarrollo o del progreso social, y que, por ello, no pueden dejar de tener un destino *universal* y ser efectivamente *accesibles* a todos, en condiciones básicas de *igualdad* asegurándose su suficiente *regularidad* y *continuidad* bajo unos patrones de *calidad* determinados con adaptación *progresiva* a la evolución técnica y a los cambios sociales. (Baca 2009:362)

Por tanto, en el caso del sector de saneamiento, persiste la técnica de servicio público; sin embargo, no contiene expresamente que se encuentra bajo la titularidad del Estado más bien, se deduce del contenido de la norma que, el Estado garantiza su prestación por tratarse de un servicio público esencial.

3. Titularidad estatal en el caso de servicio de saneamiento

Como vimos, la normativa no contiene expresamente que los servicios de saneamiento se encuentran bajo la titularidad del Estado, pero del contenido de la norma se deduce que es el Estado quien garantiza su prestación por tratarse de un servicio público esencial. Contrario a lo que refirió Huapaya:

En todo este contexto, corresponde señalar que el marco legal vigente de los grandes servicios públicos en nuestro país (electricidad, telecomunicaciones, saneamiento, gas natural y postales) así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de servicios públicos (STC Exp. N° 0034-2004-AI/TC, caso "Medio Pasaje"), han adoptado un concepto objetivo de servicio público, desligado de la titularidad estatal y del concepto de reserva o *publicatio* (Huapaya 2015;389).

En efecto, los servicios de saneamiento no se encuentran desligados de la titularidad estatal y del concepto de reserva o *publicatio* como lo refirió el autor mencionado, sino más bien, se tiene que no se establece de manera expresa la titularidad estatal; sin embargo, la normativa contiene como responsables de la prestación de los servicios de saneamiento a las Municipalidades Provinciales y a las Municipalidades Distritales, conforme al contenido del

TUO del Decreto Legislativo N° 1280; en el artículo 11° y 13° de este cuerpo normativo se señala que 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 de los servicios de saneamiento, otorgan la explotación en forma total o parcial de uno o más de los servicios de saneamiento a éstas para lo cual se suscriben los contratos de explotación o concesión según sea el caso y en el artículo 12° señala que, en el ámbito rural, las Municipalidades Distritales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento, siempre y cuando no se encuentre dentro del ámbito de una empresa prestadora; adicionalmente, el artículo 14° señala que la prestación es ejercida por la municipalidad competente, directamente, a través de las Unidades de Gestión Municipal, o indirectamente, a través de las Organizaciones comunales.

En efecto, para mejor entender, se realiza un cuadro de los prestadores de servicios de saneamiento que se encuentran estipulados según la norma; la provisión de los servicios de saneamiento se encuentra a su cargo, en el ámbito urbano y rural, los cuales pueden ser: empresas prestadoras de servicios de saneamiento (públicas, privadas o mixtas), las municipalidades, organizaciones comunales y operadores especializados.

Organización de prestadores de servicios de saneamiento					
Ámbito	Tamaño/ Población	Prestadores de Servicios			Responsabilidad
Urbano	Grandes ciudades (Mayores a 15, 000 hab)	Empresa Prestadora de Servicios (EPS)	Públicas	De accionariado estatal	Municipalidad Provincial
				De accionariado municipal	
			Privadas		
			Mixtas		
	Pequeñas ciudades (2 001 a 15, 000 hab)	Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) Unidades de Gestión Municipal (UGM) Operadores Especializados (OE)			Municipalidad Provincial o Distrital
Rural	Centros poblados (Menores a 2 000 hab)	Unidades de Gestión Municipal (UGM) Organizaciones Comunales (OC)			Municipalidad Distrital

4. Acceso universal y régimen de servicio universal de la prestación de servicios de saneamiento

Debemos resaltar que el acceso universal no es sinónimo de servicio universal, en relación a este tema Alberto Cairampoma y Paul Villegas señalan:

En el Perú, se ha reconocido el principio de universalidad para los servicios públicos y, por ende, para los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Por esta razón, se busca que la prestación de los referidos servicios se brinde a toda la población independientemente de si se encuentra en el ámbito urbano o rural. Sin embargo, la universalidad puede ser entendida de distinta manera en función a si se apunta a una política de servicio universal o una de acceso universal. El servicio universal se concentra en garantizar que la población pueda acceder a un aprovechamiento definido (mínimo) de los servicios. El acceso universal, por su parte, tiene como objetivo asegurar que las distintas ciudades tengan a su disposición los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, así sea a nivel comunitario. (Cairampoma y Villegas 2016; 77)

Huapaya, cita a Sendin García respecto al concepto de servicio universal:

Servicio Universal: Es el conjunto de exigencias mínimas que cabe imponer a las empresas del sector privado o público que presten actividades de interés general para garantizar a todos ciertas prestaciones básicas de calidad y a precios asequibles. Así el servicio universal supone la imposición de obligaciones de servicio público a escala comunitaria, con el objetivo de hacer compatible la satisfacción del interés público con la apertura de determinadas actividades a la competencia. (Huapaya 2015;378)

Respecto al acceso universal, es pertinente partir del hecho que, en el año 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, que cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible- ODS, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades⁷.El objetivo N° 6 es: Agua limpia y saneamiento, para garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

Entre las metas del objetivo 6, se encuentra principalmente lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para el año 2030, así como apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento

⁷ Extraído de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>, consultado con fecha 23/06/2020

El cumplimiento de este objetivo es importante porque el acceso al agua, saneamiento e higiene es un derecho humano y, sin embargo, miles de millones de personas siguen enfrentándose a diario a enormes dificultades para acceder a los servicios más elementales. A pesar de los esfuerzos y avances en estos años, aún existen personas principalmente del área rural que no tienen acceso a agua potable y saneamiento

Además, es relevante conocer que nuestro país, se aprobó una Política Nacional de Saneamiento, en fecha 30 de marzo de 2017, se publicó con el Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA, como conjunto de orientaciones dirigidas a la mejora de la gestión y desempeño del sector saneamiento. Se basa entre otros ejes principalmente en el ***Eje de Política 1.- Acceso de la población a los servicios de saneamiento***, el cual ha sido formulado con el objetivo específico de atender a la población sin acceso a los servicios, y de manera prioritaria a la de escasos recursos; considerando para ello entre sus lineamientos, incorporar al servicio al 100% de los peruanos del ámbito urbano en el año 2021 y al 100% de peruanos del ámbito rural en el año 2030, así como priorizar el acceso a la población sin servicio con altos niveles de pobreza, y que no han sido beneficiados de los recursos del canon; ***en el Eje de Política 3.- Fortalecimiento de los prestadores***, ha sido formulado con el objetivo específico de desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores; considerando para ello entre sus lineamientos el incentivar la integración de prestadores y procesos a fin de aprovechar el logro de eficiencia empresarial y las economías de escala, respectivamente.

Acorde con la Política Nacional de Saneamiento, con fecha 25 de junio de 2017, se publicó el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2017-VIVIENDA, cuyo objetivo principal es: ***“Alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad a los servicios de saneamiento”***, donde se desarrolla los 6 ejes de la Política que permitirán realizar las actividades a los actores involucrados y la medición de los avances según los indicadores.

Por otro lado, la gestión y prestación de los servicios de saneamiento se sustenta en varios principios entre ellos en el Artículo III, del Título Preliminar del TUO de la Ley Marco, contiene el principio de acceso universal:

El acceso universal. -El acceso a los servicios de saneamiento, en condiciones de eficiencia, sostenibilidad y calidad, es derecho de toda persona y es obligación del Estado asegurar su provisión por medio de prestadores que brinden los servicios en tales condiciones.

Como hemos mencionado, el Estado es el titular del servicio de saneamiento, así como realiza su prestación a cargo de las Municipalidades Provinciales y las Municipalidades Distritales de manera directa o indirecta; sin embargo, a pesar de la existencia de una Política Nacional y un Plan Nacional de Saneamiento tal parece que el acceso universal seguirá siendo un objetivo pendiente de alcanzar a pesar de las medidas legislativas que se fueron otorgando en estos años, demostrando que los resultados no dependen sólo de éstas sino también de otros factores a tomar en cuenta.

Para tener datos exactos, nos remitimos a la última Memoria Anual presentada por Sunass en el año 2018, según la cual un 11% de hogares no cuenta con acceso a la red a nivel nacional y hay regiones con bajo acceso y todavía otras donde el acceso solo se da por horas. En el área urbana el acceso a una Red Pública de Agua-RPA es del 94% mientras que en el área rural es de 72%; sin embargo, también se señala que los números suelen esconder realidades que pasan desapercibidas, por ejemplo, en Lima Metropolitana el acceso es casi total, pero hay 4% del total, 342 000 personas que accede al agua de otras maneras como camiones cisternas.

Entre las dificultades que afronta nuestro país se pueden mencionar tiene un crecimiento poblacional desordenado, la geografía genera dispersión de las poblaciones haciendo más difícil la cobertura de los servicios, existe dispersión de prestadores de saneamiento, poca capacidad de los prestadores de saneamiento en especial en el ámbito rural, falta de articulación de los distintos niveles de gobierno, la poca valoración del agua en las comunidades, la falta de pagos de las tarifas por la prestación de los servicios, y lamentablemente la existencia de intereses políticos de las autoridades municipales contrarios, lo que conlleva a la no sostenibilidad en la dación de los servicios.

En cuanto al régimen de servicio universal se tiene que en nuestro país actualmente es inviable, los servicios de saneamiento no se pueden entregar totalmente al mercado privado ya que existe un alto porcentaje de población que no cuenta con estos servicios ni la infraestructura necesaria. Como refiere Huapaya:

La solución de apertura al mercado y la prestación privada ha servido muy bien en zonas y centros urbanos, pero la pregunta que permanece es qué hacer con las zonas rurales y los objetivos de servicio universal que pretende el estado. Por tanto, una liberalización o apertura total a la competencia en nuestro país, sería viable siempre y cuando tengamos una cobertura total de servicios públicos en nuestro país, cosa que todavía no ocurre (Huapaya 2015;378)

Quedando por ahora la continuación de la aplicación de la política de acceso universal, como un periodo intermedio (de transición), así como la búsqueda de maneras distintas que permitan brindar los servicios adecuadamente ya que, actualmente, la prestación de servicios de saneamiento en el país presenta características especiales.

En relación a este tema, Alberto Cairampoma y Paul Villegas señalan:

Respecto a la política de acceso universal, cabe resaltar que puede presentarse como un periodo intermedio (de transición), cuando existen zonas en las cuales aún no se cuenta con medios necesarios para garantizar la prestación de manera individualizada. Generándose así un primer adelanto para la posterior consecución de una política de servicio universal. En ambas políticas, resulta necesario prever que las acciones adoptadas para la prestación de los servicios, caracterizados por su perfil social, no contarán con compensaciones económicas suficientes para cubrir los costos reales, debido a las limitaciones presupuestarias de los usuarios beneficiados. Ello obliga a que se adopte una manera distinta que permita brindar los servicios adecuadamente, es decir con la operación y mantenimiento necesario. (Cairampoma y Villegas 2016; 77).

5. Prestadores de servicios de saneamiento en el ámbito rural

La regulación respecto a los prestadores de servicios de saneamiento en el ámbito rural fue modificada recientemente, el Decreto Legislativo N° 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°019-2017-VIVIENDA , fueron modificados con Decreto de Urgencia N° 11-2020⁸ y Decreto Supremo N° 008-2020-VIVIENDA⁹ y con el Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA¹⁰ se aprobó el Texto Único Ordenado (TUO) del Decreto Legislativo N° 1280.

De acuerdo al artículo 14° del TUO de la Ley Marco, la responsabilidad de la municipalidad distrital es ejercida directamente a través de una Unidad de Gestión Municipal¹¹ o indirectamente por medio de la Organización Comunal que, de acuerdo al artículo 32° del Reglamento de la Ley Marco asumen la prestación de los servicios de saneamiento en los centros poblados rurales que cuentan con una población no mayor a 2,000 habitantes.

Es importante resaltar que el Decreto Supremo N° 008-2020-VIVIENDA, realizó una modificación respecto a la prestación de los servicios en el ámbito rural, si bien es cierto el contenido del artículo 104° del Reglamento de la Ley Marco, en concordancia con los artículos antes referidos dispone que, la prestación de servicios en el ámbito rural se puede llevar a cabo de manera directa a través de las Unidades de Gestión Municipal y/o de manera indirecta a través de las Organizaciones Comunales, con la modificación se precisó que, **se sigue ese orden de prelación, en función a las condiciones establecidas en el artículo 104-A del mismo Reglamento y la normativa sectorial.** (El resaltado y subrayado es propio).

El artículo 104-A al que se refiere, es uno que se incorporó al Reglamento de la Ley Marco con el Decreto Supremo N° 008-2020-VIVIENDA que se transcribe en adelante:

⁸ Publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 16/01/2020

⁹ Publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 28/05/2020

¹⁰ Publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 26/04/2020

¹¹ **Artículo 107 del Reglamento. - Unidad de Gestión Municipal**

107.1. La Unidad de Gestión Municipal presta los servicios de saneamiento en uno o más centros poblados rurales de la municipalidad competente. Cuenta con contabilidad independiente respecto a la Municipalidad, para el manejo de la administración de los ingresos y gastos derivados de la prestación de los servicios.

107.2. La Unidad de Gestión Municipal cuenta con un equipo especializado, el cual tiene a su cargo la prestación de los servicios de saneamiento, para lo cual recibe el asesoramiento y apoyo de los demás órganos de la Municipalidad.

107.3. Los ingresos y egresos provenientes de la prestación de los servicios de saneamiento son administrados con contabilidad independiente y sólo pueden estar destinados a la prestación de dichos servicios, bajo responsabilidad.

Artículo 14-A.- Condiciones mínimas para autorizar la prestación de los servicios en el ámbito rural.

104-A-1. La prestación de los servicios de saneamiento en centros poblados del ámbito rural, es realizada a través de Unidades de Gestión Municipal constituidas por las municipalidades competentes, en el ejercicio de sus competencias y funciones establecidas por Ley.

104-A-2. Para que la municipalidad competente **autorice temporalmente** la prestación de los servicios de saneamiento de manera indirecta, a través de una Organización Comunal, verifica **si en alguno** de los último cinco (5) años no ha contado con recursos en el Presupuesto Institucional de Apertura y/o en el Presupuesto Inicial Modificado para actividades relacionadas para la prestación directa de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, según la normativa vigente. Se exceptúan aquellas municipalidades que obtienen recursos del canon, sobre canon y regalías mineras.

104-A-3. De verificada la condición antes mencionada corresponde a la municipalidad competente autorizar **por un plazo máximo de tres (3) años,** la prestación de los servicios de saneamiento de manera indirecta a la Organización Comunal, **con la condición de hacerse cargo de la prestación directa de los servicios de saneamiento al término del plazo otorgado, sin perjuicio de implementar la política de integración.**

104-A-4. Dentro del plazo otorgado a la Organización Comunal para la prestación del servicio por la municipalidad competente, ésta realiza, como mínimo, las siguientes acciones:

1. Conformar su ATM para realizar las funciones establecidas en el TUO de la Ley Marco, el presente Reglamento y la normativa sectorial.
2. Gestionar ante las instancias competentes, la asignación de presupuesto para brindar directamente a prestación de los servicios en el (los) centro (s) poblado(s) del ámbito rural que administra la Organización Comunal.

3. *Constituye una Unidad de Gestión Municipal en caso no cuente con esta, que le permita prestar directamente, los servicios de saneamiento en el (los) centro (s) poblado(s) atendido (s) excepcionalmente por la Organización Comunal.*

Otras acciones que determine el Ente Rector. (El resaltado y subrayado es propio)

Como puede observarse, la prestación de servicios de saneamiento en el ámbito rural por la municipalidad competente de manera indirecta a través de la Organización Comunal será de forma excepcional, siempre que se cumplan las condiciones que establece la norma y sólo por el plazo de tres (3) años teniendo la municipalidad competente que realizar acciones que aseguren como máximo al término de ese plazo la prestación de los servicios de saneamiento a través de la Unidad de Gestión Municipal.

Si hasta la fecha las municipalidades distritales/provinciales no han emitido regulación respecto a la organización de la Unidad de Gestión Municipal y nivel de relación con los órganos de la municipalidad para efectos de su funcionamiento, ahora con la modificación realizada e incorporación del artículo 104-A al Reglamento de la Ley Marco se encuentran en la obligación de hacerlo.

Por otro lado, en efecto en los casos que la municipalidad distrital como resultado de la evaluación efectuada en función a los criterios y/o condiciones mínimas que se establece en el Reglamento determine que no cuenta con la capacidad para asumir la responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento del ámbito rural, corresponde a la municipalidad provincial asumir dicha competencia, de acuerdo al artículo 12° de la Ley Marco, concordante con el artículo 62° del mismo cuerpo legal

Las referidas condiciones mínimas se encuentran dispuestas en el artículo 109° del Reglamento de la Ley Marco recientemente modificado por el Decreto Supremo N° 008-2020-VIVIENDA.

Artículo 109.- Condiciones mínimas para determinar la prestación temporal de los servicios de saneamiento

Para que la municipalidad distrital determine que no cuenta con la capacidad de prestar de manera directa los servicios de saneamiento en el ámbito rural, al que se hace referencia en el artículo 108 del presente Reglamento, se deben cumplir por lo menos con dos (2) de las siguientes condiciones:

- 1. Que más del cincuenta por ciento (50%) de los usuarios que se encuentran dentro del ámbito de responsabilidad de la municipalidad distrital no cuentan con servicios de saneamiento.*
- 2. Que **en alguno** de los últimos cinco (5) años no haya contado con recursos en el Presupuesto Institucional de Apertura y/o en el Presupuesto Inicial Modificado para actividades relacionadas para la prestación directa de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, según la normativa vigente; o haya verificado que la Unidad de Gestión Municipal constituida no cuenta con recursos suficientes que le permitan cubrir los costos para la prestación directa de los servicios de saneamiento. Se exceptúan aquellas municipalidades que obtienen recursos del canon, sobre canon y regalías mineras.*
- 3. No cumplir con los parámetros de control obligatorio establecidos en el Reglamento de Calidad de Agua Para Consumo Humano.*
- 4. Otras condiciones que determine el Ente Rector. (El resaltado y subrayado es propio)*

Con la referida modificación la municipalidad provincial prestará los servicios de manera temporal cuando la municipalidad distrital determine que no cuenta con la capacidad de prestar de manera directa los servicios de saneamiento en el ámbito rural y la norma ya establece que en los últimos cinco (5) años la municipalidad no haya contado con recursos en el Presupuesto Institucional de Apertura y/o en el Presupuesto Inicial Modificado sino en **alguno** de los últimos cinco (5) años.

Actualmente la prestación de servicios de saneamiento en el ámbito rural se encuentra encargada a las Organizaciones Comunales, municipalidades, Empresas Prestadoras, Operadoras Especializadas y otros.

Siendo las Organizaciones Comunales las que predominan sobre los demás, reflejándose como una de sus debilidades en la gestión de prestación de servicios que tienen a su cargo la falta de formalidad, ya que un porcentaje de ellas no se encuentran reconocidas y registradas por las municipalidades distritales, así como no cuentan con los documentos de gestión como parte de su proceso para su constitución, requiriéndose capacitación y apoyo en este sentido así como capacitación técnica para realizar la administración, mantenimiento u operación de los sistemas; por tanto, la participación de las municipalidades y del Ente Rector en estos puntos de interés es importante

Es importante precisar, anteriormente a las modificatorias, se establecía que la Organización Comunal adquiriría capacidad y personería jurídica de derecho privado a partir de la autorización y registro por la municipalidad competente; sin embargo, el TUO de la Ley Marco recientemente aprobado por el Decreto Supremo N°005-2020-VIVIENDA, dispuso modificaciones en cuanto a la Organización Comunal en el artículo 14° en concordancia con la Décimo Novena Disposición Complementaria Final, ahora la constitución de las Organizaciones Comunales se efectúa de acuerdo a lo que establece el Reglamento y las normas sectoriales, se constituyen sin fines de lucro y adquieren personería jurídica de derecho privado exclusivamente para la prestación de servicios de saneamiento en el ámbito rural, **no siendo exigible su inscripción en el registro de personas jurídicas y que para efectuar la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, se requiere contar previamente con la autorización de la municipalidad distrital o provincial competente según corresponda.**

Asimismo, el TUO de la Ley Marco incorporó la Vigésima Séptima Disposición Complementaria Final, con la que se precisa que las municipalidades provinciales o distritales, según corresponda, son responsables de adecuar a los prestadores de los servicios de saneamiento de su jurisdicción, respecto a la constitución como prestador, al ámbito de

responsabilidad y demás obligaciones, teniendo en cuenta la política de integración, cuando adviertan que los mismos no se encuentran acorde con las disposiciones establecidas en la Ley Marco y el Reglamento, caso contrario Sunass, al advertir la configuración de este supuesto deberá comunicar a la municipalidad competente y al OTASS a fin de que realicen las acciones que correspondan, sin perjuicio de poner en conocimiento de ello a la Contraloría General de la República.

6. Integración de los prestadores de servicios de saneamiento en el ámbito rural

El TUO de la Ley Marco contempla en el artículo IV, inciso 3 del Título Preliminar, como uno de los objetivos de la política pública del sector saneamiento, alcanzar la integración de los prestadores de servicios de saneamiento.

Entiéndase por integración de prestadores al proceso progresivo de unificación de prestadores a nivel provincial, interprovincial, regional y macroregional, en función a la Escala Eficiente y los criterios establecidos el Reglamento.¹²

La integración de los prestadores de servicios de saneamiento tiene como finalidad, entre otros aspectos:

1. El aprovechamiento de economías de escala y/o alcance¹³
2. La sostenibilidad de las inversiones
3. El ordenamiento de la prestación de los servicios de saneamiento a nivel nacional

Lo que contribuye a mejorar el acceso y la eficiencia en la prestación de los servicios de saneamiento¹⁴

El artículo 16° del TUO de la Ley Marco, contiene la obligación por parte de OTASS de promover la integración de los prestadores de servicios de saneamiento, en función a la escala

¹² Art. 21.1 del Reglamento de la Ley Marco

¹³ El concepto de economía de alcance fue añadido con el Decreto Supremo N° 008-2020

¹⁴ Art. 21.2 del Reglamento de la Ley Marco

eficiente que apruebe Sunass¹⁵ y los criterios que establezcan el Ente Rector a propuesta del OTASS.

La escala eficiente establece el nivel mínimo en el que un prestador puede brindar los servicios de saneamiento de manera eficiente con costos medios o totales por unidad producida,¹⁶ y es actualizada cada cinco años ¹⁷.

Además, elabora y aprueba los lineamientos internos para la promoción, planificación y ejecución progresiva de la política de integración

En el Reglamento de la Ley Marco se puede encontrar de manera más específica en el artículo 27°, las modalidades de integración de prestadores de saneamiento que se resumen en el siguiente cuadro:

Posibilidades específicas para la integración de prestadores de saneamiento				
Integración de prestadores de servicios de saneamiento	Modalidades	Ámbito de aplicación	Prestadores de servicios	Posibilidades
	Incorporación de áreas	Urbano	UGM a EPS OE a EPS	i) dentro de la(s) misma(s) provincia(s) de la(s) municipalidad(es) accionista(s). ii) una provincia distinta a las comprendidas en el ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora.
		Rural	UGM a EPS OC a EPS	
			OC a UGM	
	Fusión	Urbano	EPS + EPS	Por absorción
Fusión	Rural	OC+OC	Dos o más OC	

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la normativa señalada

¹⁵ La Escala Eficiente para la prestación de los servicios de saneamiento fue aprobada el Consejo Directivo mediante Acuerdo N° 035-2018

¹⁶ **Art. 4 inciso 17 del Reglamento de la Ley Marco:** El nivel mínimo en el que un prestador puede brindar los servicios de saneamiento de manera eficiente con costos medios o totales por unidad producida considerando la población bajo su ámbito de responsabilidad, su grado de concentración, los servicios de saneamiento que presta y otras características que considere la Sunass.

¹⁷ Art. 22.2 del Reglamento de la Ley Marco.

Respecto a la incorporación de área de una organización comunal a la Unidad de Gestión Municipal, se debe considerar lo establecido en el artículo 108 del Reglamento de la Ley Marco: la prestación temporal de los servicios de saneamiento en el ámbito rural en concordancia con el artículo 12° de la Ley Marco y el artículo 62° del mismo cuerpo legal, la municipalidad distrital como resultado de la evaluación efectuada en función a los criterios y/o condiciones mínimas que se establece en el Reglamento determine que no cuenta con la capacidad para asumir la responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento del ámbito rural, corresponde a la municipalidad provincial asumir dicha competencia,

Las referidas condiciones mínimas se encuentran dispuestas en el artículo 109° del Reglamento de la Ley Marco recientemente modificado por el Decreto Supremo N° 008-2020-VIVIENDA.

La municipalidad competente puede integrar los centros poblados rurales al ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora.

Asimismo, se tiene como una modalidad distinta la fusión de dos organizaciones comunales, lo que se entiende como la unión y formación de una sola organización comunal, distinta a la figura de agrupación de organizaciones comunales en el caso donde si bien existen distintas organizaciones comunales éstas operan y administran un sistema de abastecimiento de agua potable común, manteniendo su constitución de organización comunal y formando un equipo multicomunal que se encuentra establecido en el artículo 114^{o18} del Reglamento de la Ley Marco.

18 Artículo 114.- Agrupación de organizaciones comunales:

114.1. En aplicación del Principio de Eficiencia en la prestación de los servicios de saneamiento y de conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley Marco, la municipalidad competente promueve la agrupación de dos o más Organizaciones Comunales, con la finalidad de operar y administrar un sistema de abastecimiento de agua potable común.

114.2. La agrupación de Organizaciones Comunales es aprobada por la(s) Asamblea(s) General(es) correspondiente(s).

114.3. Las Organizaciones Comunales que cuentan con diferentes sistemas de abastecimiento de agua potable y que no pueden agruparse, están facultadas para asociarse con la finalidad de realizar actividades de interés común para el aprovechamiento de economías de escala que permitan mejorar la prestación de los servicios de saneamiento en sus respectivas localidades.

7. Posibilidad de la integración de prestadores de servicios del ámbito rural

En el Perú existen 50 EPS, la empresa pública SEDAPAL del Gobierno Central, dos empresas privadas en Tumbes y Piura, ésta última se encuentra en proceso concursal, y 47 empresas municipales, cuyos accionistas son sólo municipalidades provinciales (CAIRAMPOMA y VILLEGAS 2016; 239)

Si bien es cierto la norma establece las posibilidades mencionadas y resumidas en el cuadro anterior, la realidad nos demuestra un aspecto distinto; ninguna de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento tiene una cobertura del 100% de agua potable y 24 horas de continuidad, entre los problemas encontrados para su ejecución se encuentra la incapacidad de cubrir sus gastos operativos con sus ingresos; es decir, las tarifas no están cubriendo los costos, así también se reflejó que en cuanto tienen mayor número de usuarios la relación de trabajo decrece, se tiene un número de conexiones reducido; por otro lado, algo singular ocurre con las empresas prestadoras públicas ya que su gestión no se realiza con total autonomía sino más bien con cierta injerencia política, anteponiendo intereses políticos en sus decisiones para obtener el respaldo de la población, así como se tiene que el número de sus conexiones es reducido.

Lo expuesto, refleja que en el sector saneamiento la descentralización a los gobiernos locales no está trayendo mejora en los niveles de calidad y expansión de servicios, la falta de autonomía de las empresas prestadoras públicas tiene una relación directa con el avance lento si no es inexistente de la valoración del servicio, ya que lo que transmiten es que la prestación de servicios de saneamiento es un derecho adquirido no como un deber frente a la ciudadanía, de igual forma la población recibe el mensaje que el agua debe ser otorgada de manera gratuita; por tanto, se niegan a que las tarifas puedan ser elevadas por razones de eficiencia y sostenibilidad.

Durante todos estos años se ha esperado un mejor desempeño de los prestadores de servicios de saneamiento y alcanzar el acceso universal; sin embargo, los resultados reflejan que hay poco avance en la disminución de las brechas y que su actuación no está siendo eficaz.

En el ámbito rural se tiene que la prestación de servicios de saneamiento se otorga principalmente por las municipalidades distritales de manera indirecta a través de las organizaciones comunales, y con las recientes modificaciones se está dirigiendo las acciones de las municipalidades a la constitución de Unidades de Gestión Municipal a fin de que se encarguen de la prestación de los servicios de saneamiento de manera directa, se entiende entonces que en caso de integración se realizaría bajo la modalidad de la Unidad de Gestión Municipal a la Empresa Prestadora de Servicio.

Si bien es cierto el MVCS, como Ente Rector impulsa la política de integración, su concretización está sujeta a las decisiones de los alcaldes distritales y provinciales y el OTASS es la entidad responsable que implementa las estrategias que permitan hacer efectiva la integración de los prestadores, en este sentido, se requiere que las municipalidades distritales sean más proactivas y realicen coordinaciones con las empresas de saneamiento, así como las municipalidades provinciales y regiones a fin de identificar si sería posible o no la configuración de una integración o no.

No se deja de lado las funciones que también son asignadas a Sunaas para aprobar normativa correspondiente para adecuar los estudios tarifarios de un prestador de servicios que realicen su integración respecto a un área donde anteriormente no lo hacía; probablemente se tendría que aprobar una nueva tarifa para el área integrada o realizar un ajuste de la tarifa existente.

8. Otras propuestas de soluciones para la prestación de servicios de saneamiento en el ámbito rural

Como vimos hasta este punto, los servicios de saneamiento son imprescindibles en el país, a pesar de ello se presentan con grandes deficiencias y que se viene prestando bajo la titularidad del Estado, las municipalidades no se encuentran prestando el servicio a la mayor cantidad de personas y no cubren todo el ámbito geográfico de la concesión.

El mercado del servicio del agua y saneamiento es un monopolio natural, lo que implica que, los costos y la inversión necesarios para prestar el servicio son muy elevados, siendo inviable que exista la competencia.

Asimismo, hay una urgente necesidad de sensibilizar a la población sobre la valoración de los servicios de saneamiento, desde otras instituciones, ya que las Municipalidades por injerencia política no lo están haciendo, la población podría no asociar el impulso de que los servicios de saneamiento sean prestados por empresas privadas con el alza de tarifas.

De cara a la realidad a la que nos enfrentamos en Perú, al existir un problema muy grave en el acceso a los servicios de saneamiento en el corto plazo, se plantean las alternativas con las que cuenta el Estado para alcanzar la universalidad.

Impulso de la dación de servicios temporales en las zonas que están siendo atendidas:

Los territorios, la geografía y las distancias son distintas, en este caso el Estado priorizaría que la mayor cantidad de población acceda al servicio para luego cuando el servicio llegue a ser individual y continuo pueda enfocarse en la exigencia de la calidad del servicio.

El impulso de los servicios temporales sería una pronta solución con la contratación de empresas privadas para la dación de los servicios de saneamiento mediante camiones cisterna, instalación de baños secos, reservorios móviles, conexiones provisionales, y otros.

Impulso de los contratos de concesión

Las EPS en Perú son mayormente públicas; sin embargo, La Ley Marco contiene la posibilidad de que los servicios de saneamiento sean prestados por empresas privadas, las que podrían ser especializadas, con la adecuada tecnología y experiencia; por tanto, las municipalidades deberían impulsar la contratación de empresas privadas mediante contratos de concesión, realizar la promoción de las Asociaciones Público-Privadas APP, que podrían ser de naturaleza cofinanciada, ello comprendiendo que en el ámbito rural la inversión de los privados no es atractiva al ser poco rentable por las distancias y número de usuarios.

CONCLUSIONES

Los servicios de saneamiento actualmente a pesar de ser imprescindibles y de encontrarse bajo la titularidad del Estado a través de las Municipalidades provinciales y distritales, no se otorgan a la mayor cantidad de personas y no cubren todo el ámbito geográfico de la concesión; por tanto, no cumplen con los principios que rigen un servicio público: la continuidad, la igualdad, mutabilidad y universalidad.

La normativa que regula a los prestadores de servicios de saneamiento ha ido variando a lo largo de estos años a fin de permitir un mejor desempeño y alcanzar el ansiado acceso universal tanto a nivel urbano como rural; sin embargo, se requiere de otras medidas como por ejemplo la necesidad de sensibilizar a la población sobre la valoración de los servicios de saneamiento, desde otras instituciones, ya que las Municipalidades por injerencia política no lo están haciendo

Si bien es cierto, la normativa y las entidades implicadas impulsan la política de integración, no hubo avances significativos ya que su concretización está sujeta a las decisiones de los alcaldes distritales y provinciales; en este sentido, se requiere que la población exija que las municipalidades distritales sean más proactivas y realicen coordinaciones con las empresas de saneamiento, así como las municipalidades provinciales y regiones a fin de identificar si sería posible o no la configuración de una integración o no.

BIBLIOGRAFIA

1) DANOS ORDOÑEZ, Jorge

2008, El Régimen de los Servicios Públicos en la Constitución Peruana, THEMIS Revista de Derecho, 55, 255-264

2) BACA ONETO, Victor

2009, Servicio público, servicio esencial y servicio universal en el Derecho peruano, Teoría de los Servicios Públicos en Orlando Vignolo Cueva, (coord.), Grijley, Lima, 359-392

3) HUAPAYA TAPIA, Ramón

2015, Concepto y Régimen Jurídico del Servicio Público en el Ordenamiento Público Peruano, IUS ET VERITAS, Revista, N°50, Julio, ISSN 1995-2929

4) RED DE AGUA SEGURA

2018, Los desafíos de la integración en el sector saneamiento, Revista Virtual de la Red de Agua Segura RAS, Año 1, Edición N°1, pp. 14

5) CAIRAMPOMA ARROYO, Alberto y VILLEGAS VEGA, Paul, 2016,

2016, El acceso Universal al agua potable, la experiencia peruana. Revista de la Facultad de Derecho, N° 76, , pp.229-250

6) VILLEGAS VEGA, Paul,

2018, Impacto de la estructura tarifaria en los servicios de agua potable y saneamiento, Revista de Direito Público da Economia-RDPE, Belo Horizonte, año 16, n°46, pp 117-146

7) CAIRAMPOMA ARROYO, Alberto y VILLEGAS VEGA, Paul,

2019, Los desafíos de la regulación en los servicios de saneamiento en el Perú

8) AROSTEGUI, José

2012, El acceso a un Servicio Público de calidad, continuidad del servicio y rol reguladores, en Revista de Derecho Administrativo 12, Regulación de Servicios Públicos e Infraestructura,45-52

9) MENDOZA, Ronal

2015, El desarrollo de los monopolios naturales en el Perú, Rev, Integración, v12, 163-176

10) ZEGARRA, Diego, SOLAR Guelly, y CAIRAMPOMA Alberto

Principales Aspectos jurídicos del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), en Revista de Derecho Themis 52, 171- 187.

11) ZEGARRA, Diego

Del Servicio Público a los servicios de interés general: la evolución del Service Public en el sistema jurídico, en Revista de Círculo de Derecho Administrativo 12, Regulación de Servicios Públicos e Infraestructura, 13-

NORMAS:

Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la ley Marco de Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento

Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA, que aprueba la Política Nacional de Saneamiento.

Decreto Supremo N° 018-2017, que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento

Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280.