



Informe de adjuntía N° 021-2022-DP/AMASPPI

En defensa de las personas afectadas por cortes del servicio de agua y aniegos: Aportes para el diseño de un mecanismo de compensación por daños

Defensoría del Pueblo

Jirón Ucayali 394-398

Lima, Perú

Teléfono: (511) 311-0300

Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe

Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>

Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, 01 de diciembre del 2022

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-12551.

Informe de Adjuntía N° 021-2022-DP/AMASPPI, *Afectación de derechos fundamentales por deficiencias en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Elementos para formular mecanismos de compensación*, ha sido elaborado por el equipo conformado por Lily Ku Yanasupo, Ruth Nadhiesda Cacñahuaray Mitma, Josselyn Martina Maguiña Padilla y Marylin Huamán Espinoza, comisionadas del Área de Servicios Públicos y Gloria Celeste Montoya De la Iglesia, Jefa (e) del Área de Servicios Públicos, bajo la dirección de Lissette Vásquez Noblecilla, Adjunta del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

Índice

Introducción	4
1. La responsabilidad estatal y la necesidad de reparación del daño	6
2. El deber especial de protección de los derechos fundamentales que le corresponde al Estado	7
3. Deber especial de protección de los derechos de los usuarios: el derecho a acceder a servicios públicos de calidad	9
4. El papel de la Sunass, en su condición de organismo regulador, para establecer el mecanismo de compensación	10
5. Derecho de los usuarios a la calidad de la prestación de los servicios de agua y saneamiento	11
6. Derechos que se vulneran con la prestación deficiente de los servicios de agua y saneamiento .	14
7. Casos emblemáticos	16
7.1. Aniegos por rotura de tubería matriz de agua potable en Villa María del Triunfo (VMT)	19
7.2. Aniegos por aguas residuales en San Juan de Lurigancho (SJL)	21
8. Mecanismos de compensación contemplados por las normas de agua y saneamiento	24
9. La compensación por la interrupción de los servicios de agua y saneamiento: un derecho impostergable	26
9.1. Perú: Sector de Electricidad	26
9.2. Perú: Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos	27
9.3. Legislación comparada en el Sector Saneamiento	28
9.4. Propuesta a la Sunass	30
10. Criterios para determinar un mecanismo de compensación ante los daños producidos por deficiencias en la prestación de los servicios de saneamiento	32
11. Elementos mínimos a considerar para calcular la compensación	33
12. Conclusiones	35
13. Recomendaciones	38

Introducción

Los servicios de agua y saneamiento, dada su naturaleza de derechos humanos y servicios públicos, deben ser prestados en condiciones de calidad, suficiencia y continuidad. El incumplimiento de estos estándares no solo genera perturbación en su adecuada prestación, sino que muchas veces impacta en el ejercicio y goce de otros derechos fundamentales.

La Constitución Política Peruana reconoce que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado, y velando principalmente por la salud y seguridad de la población. En esa línea, existe por parte del Estado un “deber especial de protección” de los derechos fundamentales que incide directamente en el derecho constitucional a la protección de los usuarios y consumidores.

De esta forma, corresponde a las entidades del Estado asumir responsabilidad directa y objetiva frente a los daños ocasionados a las personas, la cual nace de sus deberes constitucionales de protección y garantía de los derechos, así como del deber de cuidado y diligencia que tienen en relación a las personas que contrata para dar cumplimiento a sus funciones.

Bajo ese razonamiento, y en cuanto a los servicios públicos de agua y saneamiento en específico, los usuarios tienen derecho a percibir compensaciones por los daños y perjuicios que pudiesen generar las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) a consecuencia de las deficiencias en la calidad de estos servicios. Así también, los prestadores están obligados a contratar un seguro por daños a personas y bienes.

No obstante, la regulación nacional existente no contempla un resarcimiento adecuado de los impactos que puede generar la deficiente prestación de los servicios de agua y saneamiento. Al respecto, los casos más emblemáticos fueron los aniegos producidos en Lima: en el 2012, en el distrito de Villa María del Triunfo y en los años 2019 y 2021, en el distrito de San Juan de Lurigancho, en los que se evidenciaron la falta de compensación oportuna, ya que no solo se originaron daños a los bienes muebles sino también afectaciones al derecho al trabajo, a la salud, a la vivienda, al libre desarrollo de la personalidad, a la tranquilidad, a la libertad de empresa y comercio, entre otros.

De esta forma, atendiendo al deber especial de protección de los derechos fundamentales, a la regulación de otros servicios públicos y a la legislación comparada, en el presente informe la Defensoría del Pueblo expone algunos de los elementos que se deben considerar para establecer un mecanismo de compensación a los usuarios, por la deficiente prestación de los servicios de agua y saneamiento que conlleven interrupciones y otro tipo de afectaciones a los derechos.

De acuerdo con ello, los tres primeros capítulos se encuentran orientados a desarrollar los principales aspectos jurídicos sobre la responsabilidad del Estado frente a los daños que este podría ocasionar a las personas y sus obligaciones constitucionales de protección y garantía de los derechos, así como su deber de cuidado y diligencia respecto de las personas que contrata para el ejercicio de sus funciones.

Los siguientes capítulos explican las competencias de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, en su calidad de organismo regulador del Estado, para diseñar y aprobar mecanismos de compensación que permitan cubrir los daños ocasionados a los usuarios por la deficiencia en la prestación de los servicios de agua y saneamiento. Este deber de compensar a los usuarios es coherente con el derecho que tienen las personas de gozar de servicios públicos de calidad, el cual forma parte de los estándares de carácter nacional e internacional.

Posteriormente, se presentan casos emblemáticos de afectación a usuarios por la deficiente prestación de los servicios de agua y saneamiento, a fin de evidenciar el alcance de los daños y su impacto en los derechos de las personas. Así también, se analizan los mecanismos de reparación existentes para diversos servicios públicos y sectores, contemplados en las normas nacionales. Igualmente, de acuerdo con la revisión efectuada de la legislación nacional y comparada, se presentan algunos elementos

mínimos a considerar para la formulación de un mecanismo de compensación por la interrupción de los servicios de agua y saneamiento.

Finalmente, se desarrollan las conclusiones y recomendaciones que la Defensoría del Pueblo considera imprescindibles para lograr la adecuada atención de las personas que sufren las consecuencias de la mala prestación del servicio público de agua y saneamiento, para que no se repitan experiencias pasadas y sus derechos fundamentales se encuentren debidamente protegidos.

1. La responsabilidad estatal y la necesidad de reparación del daño

Tratándose de la responsabilidad que debe asumir el Estado por los daños que puede ocasionar durante el ejercicio de sus funciones, las autoridades legislativas y administrativas aún suelen regular y actuar en el marco del concepto de *responsabilidad extracontractual*. Sin embargo, este tipo de responsabilidad rige las relaciones entre particulares frente a un daño causado (por dolo o culpa) fuera de un contrato, como puede ser el caso de un accidente de tránsito, circunstancia que no se ajusta al actuar del poder público frente a los individuos o colectivos privados, en la medida que el Estado no se encuentra en una situación equiparable con los habitantes del territorio.

Se debe recordar que en la segunda mitad del siglo XIX, la noción de *responsabilidad personal* marcó los inicios de una teoría general que ayudó a extender sus alcances al Estado, como sujeto de derecho, a pesar de sus amplias potestades públicas. Antes de ello, no era posible admitir que el Estado estuviese obligado a compensar los daños causados por su actividad, debido a la antigua idea de infalibilidad estatal: *the king can do no wrong* (el rey no puede cometer errores)¹.

La evolución hacia un régimen de *responsabilidad estatal* intenta fijar las bases teóricas que posibiliten la reparación del daño ocasionado por el Estado a las personas, teniendo en consideración los aspectos jurídicos de dicha responsabilidad, dada la especial condición del causante y las implicancias políticas en juego, máxime si se tiene en cuenta que las labores desempeñadas por los funcionarios son realizadas por ser parte del aparato estatal, por lo que dichas funciones se cumplen en su representación.

Esa responsabilidad estatal no es equivalente con la figura de la responsabilidad civil extracontractual, dado que resulta complejo atribuir una voluntad dolosa o culposa al Estado como ente abstracto: la aproximación al problema de la responsabilidad desde el punto de vista de la voluntad conlleva a atribuir la responsabilidad al funcionario que provoca el daño, y con ello, a una *responsabilidad indirecta y subsidiaria del Estado*.

Esta situación obliga a que la primera acción del ciudadano ante estos casos, se dirija contra el funcionario por su conducta ilícita, y si el Estado tuviese que asumir alguna responsabilidad, sería la proveniente de una culpa *in eligiendo* o culpa *in vigilando*, es decir, por no cuidar o vigilar adecuadamente a sus empleados, dependientes o subordinados.

Sin embargo, es necesario que las personas afectadas puedan dirigirse directamente al Estado para la satisfacción de los daños sufridos por una acción u omisión estatal, sin tener que previamente identificar ni demandar a los funcionarios involucrados.

Como es evidente, aún es necesario el establecimiento de reglas propias para una teoría de la responsabilidad estatal basada en normas de Derecho Público y el consiguiente régimen de reparación por los daños ocasionados producto de la actividad estatal, pues hasta el día de hoy se discute si dicha responsabilidad debe fundamentarse en la noción abstracta de culpa y en un error de conducta imputable al aparato estatal (teoría subjetiva), o más bien en la prueba de la existencia de un nexo de causalidad entre la conducta y el daño ocasionado (teoría objetiva).

¿Y por qué la responsabilidad del Estado frente a los individuos por daños ocasionados durante el ejercicio de sus funciones, no puede regularse simplemente por las normas de Derecho Civil?

¹ Este principio que establecía la irresponsabilidad del Estado por los daños resultantes de su actividad, proviene del derecho anglosajón y de la vieja inmunidad regia, el cual se mantuvo hasta la primera mitad del siglo XIX, específicamente hasta 1947, cuando en Inglaterra se aprobó la *Crown Proceedings Act*, norma dada por el parlamento inglés que permitió que puedan interponerse acciones civiles contra la Corona, teniendo esta en lo sucesivo el mismo tratamiento que un particular. A pesar de su eliminación, dicho principio fue “infundadamente heredado” por la moderna Administración Pública. García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, Revista de Administración Pública, N° 38, 1962, p. 204; García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, 4ª Edición, Tomo II, Madrid: Editorial Civitas, 1993, p. 358.

Para responder a esa pregunta, es necesario señalar que la responsabilidad civil atiende a un sistema jurídico de relaciones intersubjetivas entre pares, mientras que el Estado no se encuentra en una relación de igualdad con los ciudadanos, ya que se encuentra premunido de los poderes públicos que ejerce sobre las personas que tendrían que litigar contra él para ser resarcidas.

Por otro lado, es preciso recordar que el Estado tiene la responsabilidad de respetar y proteger los derechos fundamentales de las personas, que se erigen como verdaderos principios guía de la actuación pública, tal como se encuentra establecido en los artículos 39 y 44 de la Constitución Política del Perú, que señalan que *“todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación”*. Asimismo, *“son deberes primordiales del Estado (...) garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”*.

Por lo tanto, el daño que ocasiona el Estado a un individuo no puede asimilarse al daño que proviene de otro particular, pues los órganos estatales están obligados por deberes especiales de protección hacia las personas. En esa línea, le corresponde a los diversos entes del Estado asumir una *responsabilidad directa y objetiva* frente a las víctimas, que surge de sus deberes constitucionales de protección y garantía de los derechos, así como del deber de cuidado y diligencia que estos órganos tienen en relación a las personas que contratan para el ejercicio de sus funciones.

De esta manera, mientras que en el ámbito civil se genera un derecho de reparación cuando la víctima ha sufrido un agravio por un acto u omisión de una persona (natural o jurídica) perpetrado voluntariamente (con dolo o negligencia); en el Derecho Público dicha reparación debería proceder ante la demostración del agravio ilegítimo generado por el acto u omisión de cualquier agente o entidad estatal, sin que resulte relevante la voluntad del aparato público de ocasionar dicho daño, pues **todas** sus acciones y decisiones deben encontrarse guiadas por el principio de protección y fomento de los derechos fundamentales. La voluntad, tan necesaria en el Derecho Civil para la determinación de las reparaciones, es irrelevante en el Derecho Público.

Finalmente, trasladar a las víctimas la responsabilidad de accionar directamente contra el funcionario cuya actividad ocasionó el daño, implicaría obligarlas a proceder como si se tratase de una causa entre privados, aun cuando el daño no proviene de actos personales sino del ejercicio de la función pública o de la prestación de un servicio público.

2. El deber especial de protección de los derechos fundamentales que le corresponde al Estado

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, existe un “deber especial de protección” de los derechos fundamentales que incide directamente en el derecho constitucional a la protección de los usuarios y consumidores, el cual se encuentra reconocido en el artículo 65 de la Constitución Política del Perú.

“Artículo 65.- El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.”

Se debe tener presente que cuando hablamos de consumidor o usuario, nos referimos a una persona natural o jurídica que es beneficiaria de algún producto o destinataria de algún servicio que previamente ha sido ofrecido en el mercado, en el marco de un contrato de prestación con un agente proveedor, que puede tener naturaleza pública o privada, y que por ello conllevan la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento.

Por otra parte, el deber especial de protección del Estado significa que precisamente el Estado es *el principal responsable de proteger, defender, respetar, promover y garantizar los derechos humanos*², en tanto que el fin supremo del Estado es defender a la persona humana y respetar su dignidad³. Por ello, los derechos fundamentales, además de ser consustanciales al ser humano, se erigen como verdaderas reglas que deben guiar el accionar público, pues como ha sostenido el Tribunal Constitucional, conforman “un orden material de valores en los cuales se sustenta todo el ordenamiento constitucional”⁴ y, por tanto, estos derechos son la garantía institucional de la protección y el desarrollo de los derechos de toda persona humana⁵.

De este modo, los derechos fundamentales cumplen una función de legitimación jurídica de todo el ordenamiento constitucional, y, a su vez, imponen al Estado y a sus diversos órganos un deber especial de protección para con ellos.

Así también, el deber especial de protección (recogido en el artículo 65 de la Constitución) implica una exigencia a todos los órganos del Estado de seguir un comportamiento orientado a proteger, por diversas vías, los derechos fundamentales⁶. Asimismo, se ha de entender que esta protección opera cuando los derechos son puestos en peligro por actos particulares, por actos provenientes de la autoridad pública o por actos que se deriven de otros Estados.

Si bien este deber especial de protección es, en principio, indeterminado, pues se refiere a un conjunto de acciones o medidas necesarias que deben adoptar los órganos del Estado, a fin de preservar, proteger e, incluso, reparar las lesiones a los diferentes derechos constitucionalmente protegidos, es de resaltar que este deber no guarda relación con la prohibición que tiene el Estado (y sus órganos), de invadir el ámbito de autonomía privada, sino con la obligación estatal de actuar para contrarrestar la conducta que pone en peligro o lesiona los derechos.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que el ámbito de protección constitucional de los derechos de los usuarios no se traduce solo en garantizar que los órganos estatales presten una adecuada garantía al “derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado”, o “en velar, en particular, por la salud y la seguridad de la población”, pues la literalidad de la disposición constitucional, por sí sola, es insuficiente para brindar una respuesta constitucionalmente adecuada⁷.

En ese sentido, el deber especial de protección sobre los derechos e intereses de los usuarios no se circunscribe a los ámbitos de la salud y la seguridad, sino que en el mandato contenido en el artículo 65 de la Constitución subyace una serie de exigencias que recaen sobre diversos órganos del Estado, y entre ellas, la creación de entidades encargadas de velar por el cumplimiento de dichas obligaciones, tanto de los agentes proveedores como de los propios órganos estatales⁸.

De esta manera, resulta de suma importancia la precisión que hace el Tribunal Constitucional (a propósito del servicio público de telefonía) sobre los órganos estatales destinados a mediar entre los prestadores de un servicio público y los usuarios, es decir los organismos reguladores⁹, en el sentido que éstos asumen el deber especial de protección de los derechos, el cual, no solo se plasma en el

² Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Los derechos humanos en el Perú: nociones básicas, Lima, Primera Edición, noviembre 2013, p.16 (disponible en: <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/sispod/pdf/262.pdf> , revisado: 03.08.2022).

³ Artículo 1 de la Constitución Política del Perú.

⁴ Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes 0976-2001-AA/TC y 0964-2002-AA/TC, entre otras.

⁵ César Landa Arroyo, *Teoría de los derechos fundamentales*, En: Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 6, enero-junio 2002, p. 51.

⁶ Tal como señala la sentencia del Tribunal Constitucional dictada en el expediente 0858-2003-AA/TC (fundamento 6).

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0858-2003-AA/TC (fundamento 12).

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0858-2003-AA/TC (fundamento 14).

⁹ En el Perú, los organismos reguladores tienen funciones: i. supervisoras, fiscalizadoras y sancionadoras sobre las empresas que prestan los servicios públicos; ii. normativas para regular el servicio público a su cargo; iii. de solución de controversias entre el prestador y el usuario o entre prestadores; y, iv. para la solución de reclamos de los usuarios por la prestación del servicio público.

ámbito normativo, sino también se manifiesta en el plano de la actuación concreta de dichos órganos¹⁰, adquiriendo nuevas exigencias: la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios; el cumplir un papel garantista de los intereses y derechos de los consumidores y usuarios frente a las amenazas o violaciones de los derechos fundamentales que pudieran provenir de los agentes que prestan el servicio público; y la adopción de todas las medidas necesarias, oportunas y eficaces para contrarrestar apropiadamente las lesiones o amenazas de violación de los derechos de los usuarios¹¹.

3. Deber especial de protección de los derechos de los usuarios: el derecho a acceder a servicios públicos de calidad

En el ámbito de la prestación de los servicios públicos (como son el agua y alcantarillado, la electricidad y el gas natural, las telecomunicaciones y la infraestructura de transporte de uso público), el deber especial de protección de los derechos de los usuarios, está en manos de los organismos reguladores, a los cuales se les exige, constitucional y legalmente, desempeñar un papel garantista de los intereses y derechos de los consumidores y usuarios de los servicios públicos frente a las amenazas o violaciones de los derechos fundamentales que pudieran provenir de los agentes proveedores.

De este modo, los organismos reguladores tienen que adoptar todas las medidas necesarias, oportunas y eficaces para contrarrestar de forma adecuada las lesiones o amenazas de violación de los derechos de los consumidores y de los usuarios.

En nuestro país, conforme a la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, los organismos reguladores se encuentran adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros. Estos organismos reguladores son:

- a) Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel).
- b) Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinerghmin).
- c) Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán).
- d) Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass).

Dichos organismos están obligados a velar por los derechos fundamentales y, muy particularmente, a defender los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. Para ello, dentro de sus competencias, pueden dictar medidas reglamentarias orientadas a esa protección y realizar todas las acciones de control y supervisión sobre los agentes proveedores.

Por otro lado, el deber especial de protección se ve afectado cuando los organismos reguladores deciden no intervenir para rectificar situaciones que lesionan los derechos de los usuarios bajo su ámbito de competencia, como es el caso de la falta de supervisión de la calidad del servicio.

En efecto, uno de los principales derechos de los consumidores y usuarios es gozar de servicios públicos de calidad. La calidad es un estándar internacional que permite asegurar determinadas características mínimas de accesibilidad, cobertura y aceptabilidad de los servicios que se brindan a la población para la efectiva concretización de los derechos fundamentales.

No debe olvidarse que los servicios públicos domiciliarios (de agua, electricidad, gas y telecomunicaciones) son medios para la satisfacción de derechos humanos básicos y además desempeñan un papel esencial en el desarrollo económico y social de los países. Asimismo, es una condición indispensable para la erradicación efectiva de la pobreza que el Estado garantice el acceso seguro, universal y de calidad a dichos servicios, en un marco de gestión transparente. Para ello, el

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0005-2003-AI/TC (fundamento 43).

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0858-2003-AA/TC (fundamento 15).

diálogo social es una herramienta que permite diseñar estrategias conjuntas con los actores sociales para mejorar los servicios públicos¹².

Indudablemente, las condiciones en la prestación de los servicios públicos inciden en la calidad de vida de las personas. Por ello, el Estado debe velar por su adecuado cumplimiento. En ese sentido, si bien su intervención en la prestación de los servicios públicos se puede dar de manera subsidiaria e indirecta, esto no implica que el Estado se encuentre ausente en las actividades prestacionales mediante terceros, sino que mantiene sus obligaciones de regulación a través de tres líneas de acción:

- a) *En la regulación y ordenación de la prestación del servicio* (Estado regulador),
- b) *En la garantía de los intereses públicos durante la prestación privada de tales servicios* (Estado garante), y
- c) *En la obtención de objetivos de bienestar general, cohesión social y calidad en la prestación de tales servicios* (Estado social)¹³.

Dichas líneas de acción estatal garantizan el interés general y orientan hacia el bienestar social la prestación de los servicios públicos. De esta manera, el usuario debe recibir una prestación adecuada y óptima de los servicios públicos. Dicho de otra manera, tiene derecho a exigir la calidad de los mismos.

En Perú, algunos estudios que se han realizado respecto a la calidad en la prestación de los servicios públicos, tienen principalmente un enfoque de gestión pública¹⁴, y los problemas que se abordan se centran en el tiempo de atención y el trato a los usuarios¹⁵. Si bien estos son aspectos importantes de la calidad de los servicios, no necesariamente reflejan las situaciones de afectaciones graves a los derechos, y la capacidad de respuesta y reparación de los agentes proveedores.

4. El papel de la Sunass, en su condición de organismo regulador, para establecer el mecanismo de compensación

La Sunass, de conformidad con la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores, es un organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional técnica, económica y financiera. Asimismo, cuenta con funciones de supervisión, normativa, fiscalizadora y sancionadora, así como la función de solución de controversias y solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regula.

En cuanto a su función normativa, es necesario precisar que ésta comprende la facultad de dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios. Asimismo, la función normativa comprende la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por el regulador.

¹² Fuente: <https://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/utilities-water-gas-electricity/lang-es/index.htm>

¹³ Huapaya Tapia, Ramón. En: Concepto y Régimen Jurídico del Servicio Público en el Ordenamiento Público Peruano. Revista Ius Et Veritas, N° 50, Julio 2015, p. 368-397.

¹⁴ Desde el enfoque de gestión pública, la calidad de los servicios públicos se mide en función a la capacidad de respuesta del Estado a las “necesidades” y “expectativas” de las personas. Fuente: Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público, aprobada con Resolución N° 006-2019-PCM/SGP, modificada por Resolución N° 007-2019-PCM/SGP.

¹⁵ ¿Cómo mejoramos la calidad de los servicios públicos?: Modelo de estimación de los factores prioritarios en el Perú. Secretaría de Gestión Pública - PCM 2021. Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2124152-estudio-como-mejorar-la-calidad-de-los-servicios-publicos>

De acuerdo con ello, la Sunass tiene la función de emitir disposiciones que procuren la mejora de la calidad de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, y que le permitan velar por los derechos de los usuarios. Por ello, la elaboración y aprobación de un mecanismo de compensación directa a cargo de las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento a favor de los usuarios, se encuentra a cargo de dicho organismo regulador.

Concretamente, debe velar por el derecho a la compensación económica por los daños y perjuicios que las EPS puedan infligir en los usuarios, toda vez que corresponde a la Sunass 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, de acuerdo con el artículo 7 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA).

Conforme a ello, la regulación económica a cargo de la Sunass debe guiarse, entre otros, por el principio de prevención de riesgos¹⁶. Por su parte, las EPS están en la obligación de elaborar y ejecutar anualmente programas de mantenimiento preventivo, con el fin de reducir riesgos de contaminación del agua potable, así como de interrupciones o restricciones de los servicios a su cargo, así como contar con un plan integral para la gestión del riesgo de desastres¹⁷.

En otras palabras, las EPS deben prevenir los riesgos que pueden afectar a los usuarios por la indebida prestación de los servicios de agua y saneamiento. En consecuencia, la falta de precaución que permite la realización de dichos riesgos involucra la responsabilidad de reparar las afectaciones producidas, en perjuicio de la población. En estos casos, la Sunass (en su rol de organismo regulador) debe prever un mecanismo que facilite dicha reparación.

En este contexto, conviene precisar que, si bien la obligación de compensación es clara¹⁸, sería conveniente que la autoridad legislativa emita disposiciones que establezcan un marco general en relación a esta obligación por parte de los organismos reguladores, a fin de ordenar la dación de un mecanismo de compensación en favor de los usuarios afectados por la prestación inadecuada de los servicios de agua y saneamiento.

5. Derecho de los usuarios a la calidad de la prestación de los servicios de agua y saneamiento

En cuanto a la prestación de los servicios de agua y saneamiento, existen normas sectoriales que establecen y regulan los parámetros de calidad, eficiencia y sostenibilidad.

Al respecto, el Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, establece como una de las obligaciones de los prestadores que provean los servicios de saneamiento en condiciones de calidad y a costo razonable (artículo 46.1).

En esa misma línea, el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por la Resolución N° 011-2007-SUNASS-CD, en su artículo 1 señala como su objetivo, regular las características de calidad con las que deben prestarse los servicios de saneamiento a cargo de las EPS, empezando por el acceso e incluyendo aspectos técnicos, comerciales, de facturación y medición

¹⁶ Artículo 69, inciso 69.2 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280.

¹⁷ Artículo 72 y 15ª Disposición Transitoria y Final del Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento (Resolución de Consejo Directivo N° 011-2007-SUNASS-CD y modificatorias).

¹⁸ El artículo 121, inciso 6 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA (Decreto Supremo N° 016-2021-VIVIENDA) reconoce el derecho de los usuarios a percibir una compensación económica como indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por las EPS.

de consumo, hasta el cierre de los servicios; así como los derechos y las obligaciones de los usuarios y de las EPS, y las sanciones por incumplimientos.

Una de las principales obligaciones de las EPS se refiere al mantenimiento de la infraestructura sanitaria, pues la eficiente operación de los sistemas de agua y alcantarillado exige, entre otros aspectos, que las redes se encuentren en condiciones idóneas. Sobre esto, el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento, en su artículo 72, señala lo siguiente:

“Las empresas prestadoras deben operar y mantener en condiciones adecuadas los componentes de los sistemas de abastecimiento de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales, con el objeto de prestar dichos servicios con oportunidad y eficiencia.

Para alcanzar dicho objetivo, las empresas prestadoras deben elaborar y ejecutar anualmente programas de mantenimiento preventivo, con el fin que les permitan reducir riesgos (de contaminación de agua potable, de interrupciones o restricciones de los servicios), así como establecer las metas a alcanzar, por lo menos en los siguientes aspectos:

- a. Programa de instalación, mantenimiento y renovación de válvulas de control, válvulas de aire, válvulas de purga y grifos contra incendios.*
- b. Programa de mantenimiento de colectores de alcantarillado y buzones, principalmente de las zonas con mayor número de atoros.*
- c. Programa de reposición y/o renovación de redes de agua y alcantarillado.*
- d. Programa de mantenimiento y reposición de conexiones de agua y alcantarillado.*
- e. Programa de mantenimiento de los motores y bombas, para lo cual deberá contar con equipos de funcionamiento alterno y/o reserva que sean necesarios; así como, con grupos electrógenos, en caso exista riesgo de falla del suministro de energía eléctrica que alimenta estaciones de bombeo de agua y alcantarillado.*
- f. Programa de verificación del funcionamiento de las acometidas eléctricas, sensores, condensadores, y en general todo aquel dispositivo que forma parte de los tableros eléctricos.*
- g. Programa de mantenimiento de las unidades de tratamiento de agua, incluyendo la limpieza de todas las unidades.*
- h. Programa de operación y mantenimiento de las instalaciones, infraestructura y equipos de la PTAR.*
- i. Programa de mantenimiento de las unidades de desinfección.*
- j. Programas de control de fugas de agua en redes de distribución.*
- k. Programas de detección de conexiones ilegales y clandestinas.*
- l. Programa de limpieza y desinfección de las estructuras de almacenamiento, los cuales deberán contemplar la ejecución de tales tareas por lo menos 2 veces al año.*
- m. Programa de purga de redes de distribución.”*

El cumplimiento oportuno de los programas y medidas señaladas, garantizaría que la infraestructura sanitaria se encuentre en condiciones eficientes para prestar el servicio en condiciones de calidad.

Corresponde recordar que los derechos al agua y saneamiento, en tanto derechos humanos, se encuentran protegidos por las normas de carácter nacional y por normas internacionales. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación

General N° 15, precisó el alcance y el contenido del derecho al agua al señalar qué significa disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico¹⁹. Sobre estos componentes indicó lo siguiente:

Suficiencia: El derecho al agua abarca el acceso al agua necesaria para mantener la vida y la salud y para satisfacer las necesidades básicas. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), se requieren entre 50 y 100 litros de agua por persona al día para cubrir la mayoría de las necesidades básicas y evitar la mayor parte de los problemas de salud. El acceso a 20-25 litros por persona al día representa el mínimo, sin embargo, estas cantidades son indicativas, ya que dependen del contexto particular y pueden diferir de un grupo a otro en función del estado de salud, el trabajo, las condiciones climáticas y otros factores.

Salubridad y aceptabilidad: El agua debe estar exenta de microbios y parásitos, así como de sustancias químicas y radiológicas, que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.

El agua debe tener también un color, un olor y un sabor aceptables, a fin de que las personas no recurran a otras fuentes que puedan parecer más atractivas pero que estén contaminadas. Estos requisitos se aplican a todas las fuentes de abastecimiento, como el agua corriente, el agua de cisternas, el agua comprada a un proveedor y los pozos protegidos.

La salubridad del agua potable se define normalmente mediante normas nacionales y/o locales de calidad del agua potable. Las guías para la calidad del agua potable de la OMS, sirven de base para elaborar normas nacionales que, debidamente aplicadas, garantizan la inocuidad del agua potable²⁰.

Accesibilidad: Los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento deben ser físicamente accesibles y estar al alcance de todos los sectores de la población, teniendo en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables, como las personas con discapacidad, las mujeres, los niños y los adultos mayores.

Debido a que la cantidad de agua a la que se tiene acceso cada día depende en gran medida de la ubicación de la fuente de agua y del tiempo que se tarda en llegar a ella, es necesario establecer una distancia razonable que permita a todos recoger suficiente agua para cubrir los usos personales y domésticos. Según la OMS, para tener un acceso básico a 20 litros de agua por día, la fuente debe estar a no más de 1 000 metros del hogar, y el tiempo necesario para ir a buscar agua no debe exceder de 30 minutos. Cuando hay agua corriente en las viviendas, el acceso es óptimo y es probable que se disponga de por lo menos 100 litros por persona al día.

Asequibilidad: Los costos directos e indirectos del agua y el saneamiento no deberían privar a nadie del acceso a estos servicios ni comprometer la capacidad de disfrutar de otros derechos humanos, como el derecho a la alimentación, a la educación, a una vivienda adecuada o a la salud. En otras palabras, ningún individuo o grupo debería verse privado del acceso a agua potable debido a su condición económica.

Por lo tanto, la prestación adecuada de los servicios de agua y saneamiento exige el cumplimiento de ciertos estándares nacionales e internacionales, los mismos que deben ser acogidos por el Estado a través de las diversas entidades del sector saneamiento, tales como la Sunass. Asimismo, a las entidades prestadoras de los servicios de saneamiento les corresponde asegurar el cumplimiento de las disposiciones que contemplan y regulan estos estándares, para evitar afectaciones a los derechos de los usuarios.

¹⁹ Información disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

²⁰ Información disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272403/9789243549958-spa.pdf?ua=1>

6. Derechos que se vulneran con la prestación deficiente de los servicios de agua y saneamiento

El incumplimiento de los estándares de calidad en la prestación de los servicios de agua y saneamiento afecta diversos derechos fundamentales de los usuarios. Estas vulneraciones se pueden producir como resultado de situaciones relacionadas con la operatividad de los sistemas, tales como interrupciones del servicio de agua, aniegos por aguas residuales, entre otros.

Interrupciones del servicio de agua: Son cortes del servicio que pueden presentarse de manera imprevista por diversas causas. Entre ellas, están la rotura de tuberías de agua potable, fugas en las conexiones, etc. Estas interrupciones ciertamente tienen un impacto en la vida diaria de las personas, y en sus actividades cotidianas (alimentación, aseo), lo que también impacta en el ejercicio de otros derechos (educación, trabajo, salud).

Aniegos por aguas residuales: Se trata de inundaciones producidas por aguas servidas. Este tipo de aniegos puede generar afectaciones de diversa índole, como daños en bienes muebles e inmuebles, y en la salud de las personas, al quedar expuestas a focos infecciosos con motivo de las aguas residuales.

Para la Defensoría del Pueblo, la evaluación de los daños generados por dichas deficiencias no debe limitarse al aspecto patrimonial o a la abstención de cobro de la tarifa en los casos en los que no se brindó el servicio, sino que es deber del Estado considerar y estimar los demás daños, a la luz del deber especial de protección de los derechos fundamentales que tienen todos los órganos del Estado.

En este punto, se debe enfatizar que no cobrar por un servicio no prestado no constituye resarcimiento de ninguna clase, sino apenas la consecuencia de no haber brindado el servicio. Por otro lado, si bien es necesario y deseable que se indemnicen los daños a la propiedad que se pudieran haber generado, es igualmente importante que se compense económicamente la afectación a los derechos no patrimoniales de las personas damnificadas.

A continuación, se detallan los principales derechos que se vulneran como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios de agua y saneamiento:

a. Derecho a la salud

El derecho a la salud garantiza a la persona el goce de un estado psicosomático pleno e implica una prohibición general hacia el Estado y los particulares de afectar, menoscabar o poner en peligro dicho derecho²¹.

Asimismo, el agua potable constituye un elemento indispensable para la vida y para la salud de la persona, por lo que su provisión constituye una condición primordial para su existencia, ya que es un elemento insustituible, indispensable y básico para la ingesta de líquidos, la preparación de alimentos y para el aseo, todo lo que necesario para el goce de un mínimo de salud²².

Como se observa, la ocurrencia de interrupciones, aniegos u otras situaciones similares, ocasionan una grave amenaza y/o perjuicio al estado de salud de las personas. La gravedad de los daños dependerá de la intensidad del evento producido por la prestación deficiente de los servicios de agua y saneamiento, y de la duración del mismo.

b. Derecho a la vivienda

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas aprobó la Observación General N° 4, mediante la cual se recomienda a los Estados a no interpretar el derecho a la vivienda en sentido restrictivo, como el "mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o (...) como una

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1429-2002-HC/TC, fundamento 13.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 06534-2006-PA/TC. Fundamento 9

comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte"²³.

Asimismo, el derecho a la vivienda alude a una serie de factores a tener en cuenta para determinar si ciertas formas de habitabilidad constituyen una vivienda adecuada²⁴. Entre estos factores se encuentran:

- i) *La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.* Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- ii) *La habitabilidad.* Una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.

Un siniestro tal como un aniego por aguas residuales, por ejemplo, además de generar interrupciones en los servicios básicos, provoca diversas afectaciones a la infraestructura mobiliaria e inmobiliaria, afectando las condiciones que determinan que una vivienda pueda considerarse adecuada.

c. Derecho a la dignidad

La dignidad es un elemento de la naturaleza intrínseca y exclusiva del ser humano, independientemente de su edad, capacidades (físicas o intelectuales), sexo o cualquier otra circunstancia y es el fundamento de los demás derechos y libertades humanas²⁵.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre el derecho a la dignidad y el impacto que la interrupción del servicio de agua puede generar en él: *"(...) Se trata de condiciones cuya ausencia atentaría y negaría radicalmente la condición digna de la persona. La ausencia de estas condiciones mínimas contradice el valor supremo de la persona en una magnitud ostensiblemente grave y, de esa forma, el principio fundamental de dignidad de la persona"*²⁶.

Sin agua para que las personas puedan desarrollar su vida diaria, no es posible considerar que se tenga un mínimo de condiciones adecuadas al estatus valioso de la persona²⁷. De igual forma, la exposición a aguas residuales en el lugar en el que uno habita, como se da con el problema de los aniegos, supone vivir con malos olores y en un ambiente insalubre, y bajo el riesgo de contraer enfermedades infecciosas, circunstancias que atentan contra la dignidad humana, en la medida que se restringe o incluso, se impide el goce de los demás derechos asociados al uso del agua potable y a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida del ser humano.

d. Derechos a la tranquilidad y al libre desarrollo de la personalidad

El derecho a la tranquilidad alude a evitar toda situación que perturbe o menoscabe la estabilidad emocional y material de la vida de toda persona, pues esto no solo afecta un derecho individual sino también el orden social preestablecido²⁸.

²³ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1991). Observación General N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, párrafo. 7.

²⁴ *Ibíd.*, párrafo 8.

²⁵ Campos Monge, Henry, El concepto de "dignidad de la persona humana" a la luz de la teoría de los derechos humanos. En: Pro Humanitas. Revista Especializada de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias, Año 1, N° 1, II Semestre 2007, Costa Rica, Imprenta Nacional, p.31 (disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/concep.pdf>, revisado; 04.08.2022)

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03333-2012-PA/TC, fundamento 3.3.2

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 06534-2006-PA/TC, fundamentos 10 y 11.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente. N° 04072-2009-PA/TC, fundamento 18.

El derecho al libre desarrollo de la personalidad consiste en la capacidad que tiene todo ser humano de construir libremente su propio sentido de la vida moral y material, mientras que ello no implique la afectación de los derechos fundamentales de otros seres humanos.

La ausencia de los servicios de saneamiento y/o los impactos que generan los aniegos, atentan contra la tranquilidad de las personas, pues perturban y menoscaban la estabilidad de la vida individual y colectiva, más aún cuando estas situaciones no cuentan con soluciones sostenibles en plazos razonables.

Así también, estas deficiencias en la prestación de los servicios de agua y saneamiento tienen un impacto en el libre desarrollo de las personas, pues las somete a realizar una serie de actividades para poder proveerse de agua, como, por ejemplo, abastecerse de camiones cisterna, o comprar el agua con otros proveedores, algunas veces informarles, y acarrearla, situaciones que afectan el desarrollo diario de su vida.

e. Derechos a la educación y al trabajo

El derecho a la educación es un derecho fundamental intrínseco y, a la vez, un medio indispensable para la realización de otros derechos fundamentales, por cuanto permite al ciudadano participar plenamente en la vida social y política de su comunidad²⁹. Por su parte, el derecho al trabajo, que también es un derecho fundamental, comprende el derecho de toda persona a obtener un empleo libremente escogido o aceptado, el cual le permita proveerse de los bienes básicos para vivir³⁰.

Ambos derechos, a la educación y al trabajo, son derechos sociales que posibilitan que las personas tengan aquellas condiciones básicas que hacen que la vida se considere digna, y con las cuales es posible el ejercicio pleno de los derechos de libertad. Asimismo, la intervención del Estado para garantizar la concretización de estos derechos es elemental.

Los daños generados por la prestación deficiente de los servicios de agua y saneamiento pueden constituir un impedimento al pleno disfrute de la educación y el ejercicio del trabajo, en la medida que las personas deben invertir tiempo y dinero para superar las interrupciones en dichos servicios y poder proveerse del líquido vital para satisfacer las necesidades de alimentación y aseo.

Ese tiempo empleado en buscar agua es sustraído del tiempo que los miembros de las familias podrían haber empleado en sus estudios o en sus actividades laborales y cuando la emergencia es de proporciones mayores, puede incluso hacer imposible el desplazamiento hacia el centro educativo o de trabajo.

7. Casos emblemáticos

En relación a las interrupciones de los servicios de agua y saneamiento, durante el período 2020-2021, la Defensoría del Pueblo, a nivel nacional atendió un total de 277 casos.

Cuadro N° 01
Quejas por interrupción de servicio. Defensoría del Pueblo, 2020-2021

Año	Número de quejas
2020	167
2021	110
Total	277

Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración propia

La región con mayor número de quejas es Tacna, con un total de 108 procedimientos.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00091-2005-PA/TC, fundamento 6.

³⁰ Artículo 6 (1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Cuadro N° 02
Quejas por interrupción del servicio por sede. Defensoría del Pueblo, 2020-2021

Sede	2020	2021
Módulo de Atención Defensorial de Chimbote	2	1
Módulo de Atención Defensorial de Jaén	1	
Módulo de Atención Defensorial de Juliaca		1
Módulo de Atención Defensorial de La Merced		2
Módulo de Atención Defensorial de Satipo	1	
Módulo de Atención Defensorial de Tarapoto	3	1
Módulo de Atención Defensorial de Tingo María		1
Oficina Defensorial de Amazonas	1	11
Oficina Defensorial de Áncash	5	4
Oficina Defensorial de Apurímac		1
Oficina Defensorial de Ayacucho	7	15
Oficina Defensorial de Cajamarca	2	1
Oficina Defensorial de Cusco	3	
Oficina Defensorial de Huancavelica		1
Oficina Defensorial de Huánuco	3	5
Oficina Defensorial de Ica	1	
Oficina Defensorial de Junín	3	11
Oficina Defensorial de La Libertad	3	4
Oficina Defensorial de Lambayeque	16	5
Oficina Defensorial de Lima Este		1
Oficina Defensorial de Loreto		3
Oficina Defensorial de Moquegua	4	1
Oficina Defensorial de Pasco	3	2
Oficina Defensorial de Piura	11	12
Oficina Defensorial de Puno	4	7
Oficina Defensorial de San Martín	4	2
Oficina Defensorial de Tacna	90	18
Total general	167	110

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración propia

Del mismo modo, en el período 2020-2021, la empresa prestadora más quejada ante la Defensoría del Pueblo fue la EPS Tacna, con un total de 108 expedientes.

Cuadro N° 03
Quejas por interrupción del servicio, según empresa prestadora. Defensoría del Pueblo, 2020-2021

Empresa prestadora del servicio	2020	2021
Emapa Pasco S. A	3	2
Emapa San Martín S.A.	4	1
Emapab S.A		1
EPS Selva Central S.A.	1	2
Emsapuno S. A.	4	6
Emusap Abancay S.A.C		1
Emusap S.R.L	1	10
Eps Chavín S.A.	3	4
EPS Emapa Huancavelica S.A.		1
Eps Grau S.A.	11	12
Eps Ilo S.A.	4	1
Eps Mantaro S.A.	1	
Eps Marañón S.R.L	1	

Empresa prestadora del servicio	2020	2021
Eps Moyobamba S.R.Ltda.	3	2
Eps Nor Puno S.A		1
Eps Seda Cusco S.A.	3	
Eps Sedajuliaca S.A.		1
Eps Sedaloreto S.A.		3
Eps Semapach S. A.	1	
Eps Tacna S.A.	90	18
Epsel S.A.	16	5
Juntas Administradoras De Servicios De Saneamiento (Jass) - La Libertad	1	
Seda Ayacucho S.A.	7	15
Seda Huánuco S.A.	4	6
Sedacaj S. A.	2	1
Sedachimbote	2	1
Sedalib S.A.	3	4
Sedam Huancayo S.A.	2	11
Sedapal		1
Total	167	110

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración propia

En relación con los casos atendidos por nuestra institución, a continuación presentaremos dos situaciones emblemáticas de afectaciones ocasionadas por la interrupción de los servicios de agua y saneamiento, que tuvieron graves impactos en los derechos de las personas.

7.1. Aniegos por rotura de tubería matriz de agua potable en Villa María del Triunfo (VMT)

En el 2012, se produjo la rotura de una tubería matriz de agua potable en la cuadra 27 de la Av. Pachacútec, situación que produjo una gran inundación que expuso gravemente la salud e integridad de las personas que habitan en la zona afectada. Este grave incidente también ocasionó severos daños en bienes públicos y privados.

Cuadro N° 04
Aniego por rotura de tubería matriz de agua potable en Villa María del Triunfo

Hechos	Afectaciones
El día 18 de diciembre del 2012, se produjo la rotura de una tubería matriz de agua potable en la cuadra 27 de la Av. Pachacútec, distrito de Villa María del Triunfo.	El reporte de la Oficina de Defensa Civil-COEN³¹, señaló los siguientes daños: Daños personales: • 108 personas afectadas. Daños materiales: • 19 viviendas afectadas. • 05 establecimientos comerciales afectados (04 comercios y 01 terminal). • 01 institución educativa afectada (Colegio Micaela Bastidas). Por la interrupción del servicio: • Se vulneró el derecho humano al agua y al saneamiento de la población, con repercusiones negativas en la economía y la calidad de vida de los damnificados, afectando al mismo tiempo derechos interdependientes como el derecho a la salud, la educación, el trabajo, la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, y otros. • La falta de agua fue un impedimento para que la población de las zonas afectadas de VMT pueda continuar con sus actividades cotidianas. • Se evidenció la insuficiencia en la dotación del agua y de los puntos de abastecimiento. Por el aniego: • Se produjeron cuantiosos daños en infraestructura privada y pública. Asimismo, tomamos conocimiento del malestar de la población por la demora en la atención del problema por parte de la empresa Sedapal. • El Ajustador de Seguros determinó que hubo 214 predios afectados. • Se afectaron los derechos a la dignidad, vivienda, salud, educación, trabajo y propiedad, como consecuencia de la rotura de tubería matriz de agua potable en el distrito de VMT.

³¹ Informe de Emergencia N° 472 - 20/12/2012/COEN-INDECI/18:00 HORAS (Informe N° 02)

Imágenes del aniego en Villa María del Triunfo (2012)



Imagen N° 01
Fuente: Andina



Imagen N° 02
Fuente: Perú 21



Imagen N° 03
Fuente: RPP

7.2. Aniegos por aguas residuales en San Juan de Lurigancho (SJL)

En los años 2019 y 2021 se produjeron dos grandes aniegos en SJL a causa de rupturas de tuberías de aguas residuales de la empresa de agua Sedapal S.A., lo cuales generaron la interrupción de los servicios de saneamiento. Estas situaciones ocasionaron graves daños a los derechos de la población afectada.

Cuadro N° 05
Aniego por aguas residuales en San Juan de Lurigancho en el 2019

Hechos	Afectaciones reportadas
- El 13 de enero del 2019 a las 04:00 horas, se produjo un gran aniego por el colapso de tuberías de aguas residuales mientras se realizaban trabajos de reparación de tuberías matrices. Como consecuencia, se afectaron viviendas desde la cuadra 10 a la 14 de la Av. Próceres de la Independencia y otras vías urbanas en el distrito de SJL. - El 15 de enero del 2019 a las 08:20 horas, se produjo un nuevo aniego, en un buzón de la Av. Tusilagos. - El 06 de febrero del 2019 a las 23:00 horas aproximadamente, se produjo un nuevo aniego, en el AA.HH. Montenegro. - A través del Decreto Supremo N° 006-2019-PCM, del 18 de enero del 2019, se declaró el estado de emergencia en el distrito de SJL, por impacto de daños ante la ocurrencia de gran aniego a consecuencia del colapso del sistema de saneamiento.	- El reporte de la Oficina de Defensa Civil de la Municipalidad Distrital de SJL, señaló la existencia de los siguientes afectados: 1 549 personas, 243 viviendas, 2 instituciones y 22 locales comerciales, así como 120 metros de desagüe colapsados (31.01.2019³²). - Más de medio millón de personas sufrieron por no tener activo el servicio de agua potable dentro de las viviendas, al menos durante dos semanas consecutivas. - Este reporte da cuenta de los daños materiales a causa de los aniegos. No obstante, y como se señaló en las secciones precedentes, la deficiente prestación de los servicios de saneamiento genera también otro tipo de efectos negativos en los derechos de las personas. Por la restricción del servicio: - Se vulneró el derecho humano al agua y al saneamiento de la población, con repercusiones negativas en la economía y la calidad de vida de los damnificados, afectando al mismo tiempo derechos interdependientes como el derecho a la salud, la educación, el trabajo, la dignidad, el desarrollo de la libre personalidad, y otros. - La falta de agua fue un impedimento para que la población de SJL pueda continuar con sus actividades cotidianas. Asimismo, esta situación se agravó debido a que la reposición del servicio tardó varias semanas. - El abastecimiento a través de camiones cisterna no fue suficiente, siendo además que las personas tuvieron que esperar un excesivo tiempo en la vía pública para llenar sus recipientes con agua. Asimismo, los usuarios incurrieron en gastos de transporte para poder trasladar sus recipientes con agua a sus viviendas o comprar el agua a camiones cisterna privados a costos excesivos. Por los aniegos: Se afectaron los derechos a la dignidad, vivienda, salud y propiedad, como consecuencia de la rotura de la red de alcantarillado en el distrito de SJL. Algunas personas y sus viviendas estuvieron expuestas directamente a las aguas servidas, lo cual los expuso al riesgo de contraer enfermedades, por ello, tuvieron que ser retirados y reubicados provisionalmente.

³² Informe de Emergencia N° 172-25/02/2019/COEN-INDECI/ 17:45 horas (Informe N°30).

Cuadro N° 06
Aniego por aguas residuales en San Juan de Lurigancho en el 2021

Hechos	Afectaciones
1. El 4 de setiembre del 2021, a las 14:00 horas aproximadamente, se registró un aniego de aguas residuales que afectó una vía de comunicación ubicada en el cruce de la Av. Próceres de la Independencia con Av. Tusilagos. 1. El 13 de setiembre del 2021, a las 08:40 horas, se registró un aniego de aguas residuales que afectó una vía de comunicación ubicada en los cruces de la Av. El Sol con Av. Los Duraznos, Av. San Martín con Av. Canto Grande y Calle Liberación.	1. Los reportes de la Oficina de Defensa Civil-COEN³³, señalaban que debido al aniego, se produjo la afectación de 100 metros de vías públicas. 1. Casi 2 000 familias fueron afectadas por el corte de servicio y tuvieron que recurrir a otras fuentes para proveerse del recurso. 2. La interrupción del servicio de agua duró un aproximado de 10 días. Por la interrupción del servicio: ● La falta de agua en plena emergencia sanitaria expuso a la población a condiciones de insalubridad, especialmente peligrosas en el contexto de pandemia por el COVID-19. ● La población afectada tuvo que realizar largas colas para el acopio del agua, lo cual generó aglomeraciones y el incumplimiento de medidas sanitarias para la prevención del contagio del coronavirus. ● Se evidenció la insuficiencia en la dotación del agua y de los puntos de abastecimiento. Por los aniegos: ● Algunas personas y sus viviendas estuvieron expuestas directamente a las aguas servidas y a condiciones de insalubridad, lo cual generó el riesgo de contraer enfermedades, entre ellas, el COVID-19. Este hecho se suma al desastre ocurrido en enero del 2019, que también consistió en el desborde de aguas residuales proveniente de la red de alcantarillado de Sedapal S.A. en el mencionado distrito. Si bien dicha EPS viene realizando acciones a fin de culminar con las obras que permitirían la atención integral de los servicios de agua y saneamiento en SJL, hasta la fecha algunos de estos trabajos aún se encuentran en ejecución, por lo que persiste el malestar de la población.

³³ Reporte Complementario N° 5185-22/9/2021/COEN-INDECI/ 07:10 HORAS (Reporte N° 19)

Imágenes de los aniegos en San Juan de Lurigancho



Imagen N° 04
Fuente: Andina (2019)



Imagen N° 05
Fuente: Gestión (2019)



Imagen N°06
Fuente: El Comercio (2019)



Imagen N°07
Fuente: Defensoría del Pueblo (2021)

8. Mecanismos de compensación contemplados por las normas de agua y saneamiento

El artículo 121, inciso 6, del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento³⁴, señala lo siguiente:

“Artículo 121.- Derechos

Son derechos de los usuarios de los servicios de saneamiento:

(...)

6. Percibir compensación económica como indemnización por los daños y perjuicios que pudiera (sic) ocasionar los prestadores de servicios a su propiedad por negligencia comprobada del prestador, de acuerdo con la normativa de la materia”.

Del mismo modo, el artículo 82 del Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento³⁵, establece:

“Artículo 82.- Seguros por daños a personas y bienes

La empresa prestadora deberá contratar una póliza de seguros con cobertura por responsabilidad civil por daños a personas y bienes de terceros; y responsabilidad pública, incluyendo los conceptos de defunción, daño, pérdidas o lesiones que puedan sufrir bienes o personas con motivo de la actividad de la empresa prestadora.

Dicha contratación será incorporada en el Plan Maestro Optimizado y en el Estudio Tarifario de las empresas prestadoras.

De presentarse un siniestro, corresponde a la empresa prestadora realizar las gestiones para activar dicha póliza, salvo que la empresa prestadora asuma directamente los daños ocasionados”.

No obstante, corresponde evaluar si, a la luz de los daños que sufren las personas por la inadecuada prestación de los servicios de saneamiento, la regulación señalada puede considerarse un mecanismo de reparación razonable e integral, acorde con el deber constitucional de protección de los derechos de los usuarios.

Para tal efecto, a continuación, se evalúan los casos emblemáticos referidos en la presente investigación:

Cuadro N° 07
Aniegos por aguas residuales en Villa María del Triunfo y San Juan de Lurigancho

Caso	Compensación
Villa María del Triunfo	
En el año 2012, se produjo un aniego por la rotura de tubería matriz de agua potable, perteneciente a Sedapal S.A., generando una gran inundación que expuso gravemente la salud e integridad de las personas que habitaban en la zona afectada y ocasionó severos daños en bienes públicos y privados.	La Defensoría del Pueblo tomó conocimiento que la compañía de seguros La Positiva, contratada por Sedapal para la cobertura de este tipo de sucesos, había efectuado las respectivas coordinaciones con los damnificados a fin de cumplir con el pago de las indemnizaciones únicamente por los daños y perjuicios ocasionados a bienes muebles, las mismas que, en algunos casos, ya habían sido entregadas; y en otros, se había realizado de manera parcial. Se evidenció lentitud en los peritajes y diligencias adicionales para el diagnóstico final de daños en la infraestructura de los predios afectados y en la determinación del monto a indemnizar.

³⁴ Decreto Supremo N° 016-2021-VIVIENDA.

³⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 011-2007-SUNASS-CD y modificatorias.

Caso	Compensación
San Juan de Lurigancho	
En los años 2019 y 2021, se produjeron dos grandes aniegos a causa de rupturas de tuberías de aguas residuales pertenecientes a Sedapal S.A., lo cuales generaron la interrupción de los servicios de saneamiento. Estas situaciones ocasionaron graves afectaciones a los derechos de la población en el distrito de San Juan de Lurigancho.	En el año 2019, Sedapal y la empresa de seguros Mapfre indemnizaron por los daños materiales a 413 predios afectados por el aniego. Sin embargo, la falta de directivas, lineamientos y protocolos para los resarcimientos, generaron desconciertos y disconformidades en la población afectada. Al respecto, la Defensoría del Pueblo a través de sus supervisiones, determinó que <u>el siniestro no solo ocasionó pérdidas a los bienes muebles e inmuebles de los usuarios afectados, sino también causó otro tipo de graves perjuicios.</u> De la misma forma, en el aniego ocurrido en el 2021, Sedapal a través de sus pólizas de seguro, resarcó a la población afectada. Es importante recordar que este aniego se produjo en el contexto de pandemia por el COVID-19 y <u>la falta de agua en plena emergencia sanitaria expuso a la población, no solo a condiciones de insalubridad, sino también al contagio del virus.</u> La Defensoría del Pueblo advirtió que la población afectada tuvo que realizar largas colas para el acopio del agua, lo cual generó aglomeraciones y el incumplimiento de medidas sanitarias para la prevención del contagio del coronavirus. Asimismo, se reportó insuficiencia en la dotación del agua y de los puntos de abastecimiento.

Los aniegos señalados colocaron a las poblaciones de Villa María del Triunfo y de San Juan de Lurigancho en condiciones de vulnerabilidad, generando diversos daños materiales y también diversos impactos negativos en los derechos de las personas.

- a) *Afectaciones al derecho a la salud.* Los afectados por los aniegos estuvieron expuestos a riesgos para su salud, debido a las bacterias y otros contaminantes generados por las roturas de las redes de agua y alcantarillado. Además, algunas personas sufrieron accidentes en el intento de salvar sus pertenencias, quedando aún más expuestas a las aguas residuales.
- b) *Afectaciones al derecho al trabajo y a los medios de subsistencia.* Debido a los impactos generados por el aniego, un importante porcentaje de la población no pudo asistir a sus empleos. Entre ellos se encontraban emprendedores que rentaban locales y/o cocheras como lugares de comercio (panaderías, talleres, entre otros), y/o almacenes para sus materias primas. Sólo en algunos casos, las pérdidas originadas fueron valorizadas, pero con montos inferiores a su valor real, y en la mayoría, no fueron reparados.
- c) *Afectaciones del derecho a la tranquilidad.* Los afectados sufrieron diversas pérdidas, situación que los expuso a cuadros de estrés emocional, fatiga, preocupación, entre otros.
- d) *Afectaciones al acceso a los servicios públicos.* Los afectados tuvieron que acceder a los servicios de agua y alcantarillado por medios alternativos, lo cual los obligaba a invertir un mayor tiempo para el acopio del agua. Así también, se vieron afectadas las conexiones eléctricas domiciliarias, y el acceso a las telecomunicaciones, entre otros, por lo que los afectados no pudieron continuar sus actividades con normalidad.

Como se observa, la interrupción de los servicios de saneamiento genera una serie de impactos, que requieren para su reparación íntegra de mecanismos que consideren todas las afectaciones generadas. La evaluación de estas afectaciones no debe limitarse al aspecto patrimonial o al no cobro de la tarifa en los casos en los que no se brindó el servicio, sino que es deber del Estado considerar y estimar los demás daños, a la luz del deber especial de protección de los derechos fundamentales que tienen todos los órganos del Estado.

9. La compensación por la interrupción de los servicios de agua y saneamiento: un derecho impostergable

Es importante señalar que otros servicios públicos en nuestro país, tales como el de electricidad, cuenta con normas que contemplan la necesidad de compensar a los usuarios en los casos de interrupción del servicio.

De la misma manera, existen experiencias en otros sectores, como el ambiental, en donde se compensan los daños por las afectaciones al bienestar de las personas. Resulta oportuno este paralelismo para señalar que la afectación al bienestar de los usuarios de agua y saneamiento que reciben una mala prestación de los servicios puede ser estimado en términos monetarios, para que de esta forma se pueda compensar y/o indemnizar a la población afectada.

Asimismo, otros países de la región incluyen en su normativa el reconocimiento de una compensación por interrupción del servicio público, cuando se demuestra que esta ha sido originada por alguna inatención o desidia del prestador.

9.1. Perú: Sector de Electricidad

Las compensaciones por interrupciones del servicio público de energía eléctrica están normadas desde el año 1992 en la Ley de Concesiones Eléctricas³⁶, en su Reglamento³⁷ y en la Norma Técnica de Calidad de los Servicios Eléctricos (NTCSE)³⁸. Dichas normas indican que, de existir una interrupción del servicio eléctrico que supere 04 horas consecutivas, el concesionario debe compensar al usuario afectado.

Artículo 86, primer párrafo, de la Ley de Concesiones Eléctricas:

“Si el suministro de energía sufriera interrupción total o parcial por un período consecutivo mayor de cuatro horas, el concesionario deberá compensar a los usuarios por el costo de la potencia y energía no suministrada en las condiciones que establezca el Reglamento, excepto en las oportunidades en que ellas fueren originadas por causa imputable al usuario afectado”.

Artículo 168, literal a), del Reglamento:

“Todo período de interrupción que supere las cuatro horas consecutivas, deberá ser registrado por la EDE (empresa de distribución eléctrica). El usuario podrá comunicar el hecho a la EDE para que se le reconozca la compensación”.

La NTCSE³⁹ precisa la necesidad de asegurar un nivel satisfactorio de la prestación de los servicios eléctricos, para lo cual debe garantizarse a los usuarios un suministro eléctrico continuo, adecuado, confiable y oportuno, así como la emisión de disposiciones reglamentarias para fijar estándares mínimos de calidad.

Conforme a dicha norma, la continuidad del servicio es el componente que mide el nivel de calidad que brinda la empresa concesionaria hacia los usuarios, lo que hace necesario medir:

- a) Las interrupciones del servicio eléctrico,
- b) La duración de estas interrupciones, y
- c) La energía que no es suministrada debido a dichas interrupciones.

³⁶ Decreto Ley N° 25844

³⁷ Decreto Supremo N° 009-93-EM.

³⁸ Decreto Supremo N° 020-97-EM.

³⁹ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.enel.pe/content/dam/enel-pe/ayuda/normas-legales/Norma%20Tecnica%20de%20Calidad%20de%20los%20Servicios%20Electricos.pdf>

El cálculo de las compensaciones por interrupción del servicio se realiza de manera semestral, tomando como referencia tres factores:

- a) Energía teóricamente no suministrada (ENS),
- b) Número de interrupciones por cliente por semestre (N), y
- c) Duración total acumulada de interrupciones (D).

La conjugación de dichos factores en el sector eléctrico, ayudan a determinar las compensaciones a otorgar a los usuarios por interrupciones fuera de la tolerancia permitida en la NTCSE, motivando a que las empresas prestadoras brinden un servicio continuo y de calidad.

9.2. Perú: Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos

El Ministerio del Ambiente (MINAM), en el marco de sus competencias para preservar, restaurar y compensar los daños al patrimonio natural, ha desarrollado herramientas e instrumentos de gestión que permiten conocer el valor monetario de los bienes y servicios que proveen los ecosistemas, tales como mecanismos de retribución, indemnización por daños y delitos al patrimonio natural, análisis de costo beneficio, entre otros. Esto ayuda a mejorar la toma de decisiones informadas por los agentes de la sociedad.

En particular, la herramienta de valoración económica de los servicios ecosistémicos del patrimonio natural, permite cuantificar, en términos monetarios, el cambio en el bienestar que experimentan las personas por la prestación de dichos servicios. Es decir, permite valorar en dinero los cambios en los (...) *beneficios económicos, sociales y ambientales, directos e indirectos, que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas (...)*⁴⁰. Estos beneficios sociales y ambientales que tienen bondades intangibles y que carecen de valor en el mercado, son percibidos positivamente por las personas por contribuir a su bienestar⁴¹.

Esta propuesta metodológica para calcular la reparación de los daños a los servicios ecosistémicos, determina la reparación de tres componentes: el valor del recurso extraído (VE), el costo de restauración (CR), y el valor de pérdida de los servicios ecosistémicos (VS). Estos componentes equivaldrían al valor de restitución del bien, al daño emergente y al lucro cesante, respectivamente⁴², en concordancia a la reparación civil⁴³, y se expresa mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Valor del daño} = VE + VR + VS$$

Por ejemplo, para calcular los componentes señalados respecto a los daños generados por la tala ilegal, se requiere la siguiente información⁴⁴:

VE: Las cantidades y precios directos de los recursos extraídos ilegalmente.

VR: Equivalente a los Costos de Restauración (CR), es decir, todos los costos que se asumen para restaurar el área y/o los recursos degradados por el daño producido, durante el tiempo necesario para la restauración.

⁴⁰ Ley N° 30215, Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos.

⁴¹ Guía de Valoración Económica del Patrimonio Natural del MINAM (2016).

⁴² Anexo de la Resolución Ministerial N° 074-2022-MINAM, Guía de Valoración Económica por Delitos Ambientales de Minería Ilegal, Tala Ilegal y Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre, p. 15.

⁴³ Artículo 93 del Código Penal Peruano.

⁴⁴ Fuente: MINAM - Guía de Valoración Económica por Delitos Ambientales de Minería Ilegal, Tala Ilegal y Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre.

VS: Equivalente al valor económico total (VET) que brinda el ecosistema, es decir el valor económico de los servicios ecosistémicos de provisión, regulación, con fines culturales y de soporte. Para hacer este cálculo, la Guía de Valoración Económica del Patrimonio Natural del MINAM (2016) propone diversos métodos, cuya aplicación dependerá de la información disponible. Entre estos métodos se encuentran: los precios de mercado, los cambios en la productividad, los costos de viaje, la valoración contingente, entre otros.

De esta manera, la pérdida de bienestar a consecuencia de los daños a los servicios ecosistémicos, se puede expresar en términos económicos, lo cual facilita su incorporación en los cálculos y análisis cuantitativos. Es por ello que actualmente la Procuraduría Pública Especializada en Materia Ambiental utiliza esta herramienta de valor económico, para determinar la indemnización monetaria por delitos de contaminación y daño al patrimonio natural.

9.3. Legislación comparada en el Sector Saneamiento

En diversos países de Latinoamérica, el acceso a los servicios de agua y alcantarillado es un derecho humano y una necesidad básica para la vida de las personas. Dada su importancia, se estableció disposiciones que aseguren la continuidad del servicio. A continuación, se muestran algunos casos en los que se determina que la interrupción del servicio, que cause daños a los usuarios, por descuido o negligencia de la EPS, debe ser indemnizada, resarcida, compensada o reparada, siempre que se compruebe el hecho.

a. Ecuador: Ley orgánica de defensa del consumidor

El artículo 92 de la Constitución Política de Ecuador señala que:

“La ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes y servicios, y por la interrupción de los servicios públicos no ocasionados por catástrofes, caso fortuito o fuerza mayor, y las sanciones por la violación de estos derechos.

Las personas que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la prestación del servicio, así como por las condiciones del producto que ofrezcan, de acuerdo con la publicidad efectuada y la descripción de su etiqueta.

El Estado auspiciará la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios, y adoptará medidas para el cumplimiento de sus objetivos.

El Estado y las entidades seccionales autónomas responderán civilmente por los daños y perjuicios causados a los habitantes, por su negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo y por la carencia de servicios que hayan sido pagados”.

Conforme a dicha disposición constitucional, en julio del 2000, el Congreso Nacional de Ecuador aprobó la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor⁴⁵, la cual establece como uno de los derechos del consumidor el “derecho a la reparación e indemnización por daños y perjuicios, por deficiencias y mala calidad de bienes y servicios”.

Los supuestos en los que procede la compensación, se refieren a la prestación de servicios defectuosos, ineficaces, que causen daños, o no cumplan con lo que se haya acordado:

“Artículo 75. Servicios defectuosos.- Cuando los servicios prestados sean manifiestamente defectuosos, ineficaces, causen daño o no se ajusten a lo expresamente acordado, los consumidores tendrán derecho, además de la correspondiente indemnización por daños y perjuicios, a que le sea restituido el valor cancelado. Además, el proveedor de tales servicios, será sancionado con una

⁴⁵ <https://www.administracion.usmp.edu.pe/institutoconsumo/wp-content/uploads/2013/08/Ecuador-Ley-org%C3%A1nica-de-defensa-del-consumidor.pdf>

multa de cincuenta a quinientos dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en moneda de curso legal, sin perjuicio de las demás acciones a que hubiere lugar.”

Como puede apreciarse, entre los supuestos indemnizables, se encuentra la reparación defectuosa de la infraestructura o si ésta se encuentra deteriorada y ello causa la afectación del servicio que recibe el usuario o consumidor.

b. Bolivia: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS)

La Autoridad de Fiscalización y Control Social de Agua Potable y Saneamiento Básico (AAPS)⁴⁶ es la entidad boliviana encargada de proteger y garantizar el uso del agua, mediante la fiscalización integral de los recursos hídricos⁴⁷. Por ello, mediante el Manual de Seguimiento y Fiscalización ha dispuesto lo siguiente:

“Si existiesen inundaciones de alcantarillado a cargo o por descuido o negligencia del personal de la EPSA (entidad prestadora de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario), los usuarios afectados deberán ser resarcidos por los daños ocasionados, siempre y cuando se demuestre la responsabilidad de la empresa operadora del servicio de alcantarillado”⁴⁸.

Asimismo, el referido Manual señala que el uso del agua es un derecho de los usuarios, y por lo tanto las empresas deben reportar a la AAPS de manera continua las interrupciones que ocurran en un lapso mayor a 3 horas, así como tomar acción para abastecer el servicio lo más pronto posible, pues el dejar de brindar el servicio incurre en afectación a los derechos de salud y alimentación del usuario, principalmente.

c. Colombia: Ley 142 de 1994

Colombia establece en sus contratos de servicio⁴⁹, como parte de las condiciones para la prestación del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado⁵⁰, que las empresas prestadoras deben brindar un servicio continuo y de calidad:

“Obligaciones de las EPM 1: Suministrar agua potable al inmueble, en forma continua y con los parámetros de eficiencia, calidad y seguridad establecidos por las autoridades competentes y en este contrato.”⁵¹

Los derechos de los usuarios de recibir la prestación del servicio de manera continua, de buena calidad y a las reparaciones por falla en dicha prestación, reconocidos en el contrato, se sustenta en el artículo 137 de la Ley 142 de 1994.

Dicha norma establece que el incumplimiento de la empresa en la prestación continua del servicio se denomina *falla en la prestación del servicio*. Esta figura da derecho al usuario a las siguientes reparaciones por la interrupción del servicio:

⁴⁶ Creada por el artículo 3 del Decreto Supremo N° 0071, del 9 de abril del 2009.

⁴⁷ http://www.aaps.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=146

⁴⁸ Resolución Administrativa Regulatoria AAPS N° 171/2020 del 16 de octubre del 2020, ajustada mediante Resolución Administrativa Regulatoria AAPS N° 145/2021 del 08 de julio del 2021, acápite 2.2.7, párrafo final. Fuente: <http://www.aaps.gob.bo/images/MarcoLegal/ResolucionesAdministrativas/MANUAL%20AJUSTADO%20DE%20SEGUIMIENTO%20Y%20FISCALIZACION.pdf> (revisado: 09.08.2022).

⁴⁹ https://cu.epm.com.co/Portals/clientes_y_usuarios/clientes-y-usuarios/aguas/documentos/ccu-agua-saneamiento-area-prestacion-servicio.pdf

⁵⁰ https://cu.epm.com.co/Portals/clientes_y_usuarios/clientes-y-usuarios/aguas/documentos/ccu-agua-saneamiento-area-prestacion-servicio.pdf

⁵¹ Cláusula 25 del capítulo 5 de las Condiciones uniformes para la prestación del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado - Empresas Públicas de Medellín E.S.P. Fuente: https://cu.epm.com.co/Portals/clientes_y_usuarios/clientes-y-usuarios/aguas/documentos/ccu-agua-saneamiento-area-prestacion-servicio.pdf

- i. A que no se le haga cobro alguno por conceptos distintos del consumo, o de la adquisición de bienes o servicios efectivamente recibidos, si la falla ocurre continuamente durante un término de quince (15) días o más, dentro de un mismo período de facturación. El descuento en el cargo fijo opera de oficio por parte de la empresa.
- ii. A la indemnización de perjuicios, que en ningún caso se tasarán en menos del valor del consumo de un día del usuario afectado por cada día en que el servicio haya fallado totalmente o en proporción a la duración de la falla; más el valor de las multas, sanciones o recargos que la falla le haya ocasionado al usuario; más el valor de las inversiones o gastos en que el usuario haya incurrido para suplir el servicio.

Las empresas prestadoras son las responsables de indemnizar a los usuarios por perjuicios ocasionados debido a la falla en la prestación del servicio, para lo cual deberán realizar los descuentos, reparar e indemnizar, salvo que puedan demostrar que la interrupción se originó por caso fortuito o fuerza mayor.

d. Chile: Proyecto de ley sobre compensaciones a los usuarios de servicios de distribución de agua potable⁵²

El 17 de junio de 1999, la cámara de diputados de Chile presentó el proyecto de ley sobre compensaciones a los usuarios de servicios de distribución de agua potable en casos de interrupciones o suspensiones no autorizadas o no comunicadas previamente a ellos.

Dicho proyecto se sustenta en que en la actualidad los usuarios de las empresas sanitarias chilenas se encuentran en indefensión jurídica frente a la suspensión, paralización, restricción o racionamiento injustificado del servicio de agua potable. Asimismo, señala que no existen acciones legales expeditivas para que los usuarios puedan hacer valer sus derechos.

Al respecto, la Ley General de Servicios Sanitarios de Chile⁵³, establece como regla general que el prestador del servicio está obligado a brindar de manera continua y con la calidad óptima los servicios correspondientes, a excepción de motivos de fuerza mayor u otros que fueran previamente notificados a los usuarios.

No obstante, la Cámara de Diputados de Chile consideró oportuno analizar situaciones de países vecinos en caso de ocurrencia de interrupciones de servicios públicos, para lo cual se tomó el caso del servicio de energía eléctrica en Argentina, el cual establece un rango máximo de interrupciones admisibles por semestres para calcular las compensaciones a otorgar a los usuarios afectados, consistentes en el otorgamiento de un crédito por parte de la distribuidora de energía eléctrica en las facturaciones posteriores a la infracción, proporcional a la energía no recibida en el período controlado y valorizada de acuerdo a un cuadro fijado por la ley.

El proyecto de ley chileno plantea que la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SSS) sea la entidad encargada de revisar los antecedentes al corte del suministro y a evaluar la situación demandada. Para esto, la empresa prestadora debe contar con un registro de sus cortes o restricciones del servicio durante cuatro años. Asimismo, la SSS puede aplicar multas y/o sanciones, e incluso cancelar el contrato de concesión de la empresa prestadora en casos extremos, según su análisis y evaluación.

9.4. Propuesta a la Sunass

Atendiendo a las experiencias y disposiciones normativas de la compensación por la interrupción de los servicios públicos y los perjuicios que esto puede ocasionar a los derechos de los usuarios, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) diseñar y aprobar un mecanismo de compensación a implementar por las EPS en favor de los

⁵² El proyecto de ley se encuentra en segundo trámite constitucional.

⁵³ Ley N° 382, de 1989.

usuarios, por daños generados durante la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, como los ocurridos a consecuencia de la rotura de la red de alcantarillado en el distrito de San Juan de Lurigancho en enero del 2019 y setiembre del 2021⁵⁴.

En respuesta a dichas recomendaciones, dicho organismo regulador indicó lo siguiente⁵⁵:

Respuesta de la Sunass a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo:

"(...) corresponde indicar que el numeral 1 del párrafo 45.1 del artículo 45 del TUO de la LMGPSS dispone lo siguiente:

"Artículo 45.- Derecho de los prestadores de los servicios de saneamiento

45.1 Son derechos de los prestadores de los servicios de saneamiento que hayan sido previamente autorizados para operar en el territorio nacional, los siguientes:

1. Cobrar por los servicios prestados de acuerdo con el sistema tarifario o similar de acuerdo con el ámbito de prestación, establecido en la presente Ley, su Reglamento y normas sectoriales..." (el subrayado es nuestro).

De igual forma, el numeral 1 del artículo 43 del Reglamento del TUO de la LMGPSS dispone que es obligación de las empresas prestadoras:

"Artículo 43.- Obligaciones de las empresas prestadoras

Adicionalmente a las obligaciones señaladas en el artículo 46 de la Ley Marco, las empresas prestadoras tienen las siguientes obligaciones:

1. Emitir el recibo de pago por el servicio correspondiente y entregarlo en el domicilio del usuario o de forma virtual, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Calidad de la Prestaciones de Servicios" (el subrayado es nuestro).

De otro lado, el artículo 83 del Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento establece como obligación de las empresas prestadoras:

"Artículo 83.- Objetivos Generales

Las obligaciones de las EPS con relación a la facturación consisten en (i) facturar por los servicios efectivamente prestados..." (el subrayado es nuestro).

Por tanto, como se aprecia de las normas citadas, es claro que las normas que regulan los servicios de saneamiento consideran medidas similares a las previstas para otros servicios públicos (con la salvedad obvia de sus características particulares dada su naturaleza distinta). En efecto, las EPS solo pueden cobrar por los servicios de saneamiento brindados de manera efectiva.

En ese sentido, en compensación por falta de servicio de suministro de agua potable, SEDAPAL S.A. no podrá cobrar la tarifa a los usuarios de San Juan de Lurigancho que han sido afectados por las interrupciones del servicio.

No obstante, estamos trasladando su recomendación a la Dirección de Políticas y Normas de la Sunass para que evalúen la posibilidad de emitir alguna normativa referente [a] implementar mecanismos de compensación por parte de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento."

Asimismo, el 23.11.2022, la Defensoría del Pueblo sostuvo una reunión de trabajo con funcionarios de la Dirección de Políticas y Normas de la Sunass, a fin que nos brinden mayores alcances de la evaluación realizada sobre el tema.

Al respecto, dicho organismo regulador informó que se han efectuado algunas modificaciones normativas, en atención a nuestras recomendaciones sobre los impactos generados por la interrupción de los servicios de agua y saneamiento.

⁵⁴ Oficio N° 209-2019-DP/AMASPPI (09.04.2019), reiterado mediante el Oficio N° 327-2021-DP/AMASPPI (09.09.2021).

⁵⁵ Oficio N° 1338-2021-SUNASS-DF del 13.09.2021.

Disposiciones emitidas por la Sunass ante la ocurrencia de eventualidades asociadas a la prestación de los servicios de saneamiento tras recomendaciones de la Defensoría del Pueblo

En el marco de las continuas interrupciones de los servicios de agua y saneamiento, la Defensoría del Pueblo ha venido formulando recomendaciones a la empresa prestadora (Sedapal), a la Sunass y a la Presidencia del Consejo de Ministros, a fin de garantizar el suministro de agua suficiente y de calidad mediante mecanismos alternativos como camiones cisterna, a brindar información oportuna y certera sobre la reposición completa del servicio, a disponer las medidas necesarias para el inmediato restablecimiento del servicio de agua potable, la ejecución de acciones de supervisión y fiscalización sobre la EPS, asegurar el cumplimiento de las medidas de compensación necesarias, entre otros (Nota de Prensa N° 1241/OCII/DP/2021, del 07.09.2021, Oficios N° 323 y 327-2021-DP/AMASPPI, del 08.09.2021 y 09.09.2021 y Oficio N° 242-2021-DP, del 16.09.2021).

Tras ello, a través de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 012-2022-SUNASS-CD y N° 095-2022-SUNASS-CD, del 02.02.2022 y 17.10.2022 respectivamente, se modificó el Reglamento de la Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento con el objeto de garantizar el abastecimiento de agua ante interrupciones del servicio, estableciendo ciertos estándares vinculados, entre los cuales se encuentran:

- a) el volumen mínimo de agua que deben recibir las unidades de uso afectadas;
- b) las distancias máximas de los puntos de abastecimiento;
- c) el cálculo para determinar el número necesario de camiones cisterna para abastecer a las zonas afectadas.

Para la Defensoría del Pueblo estas modificaciones son importantes y redundarán en una mejor atención de las personas afectadas por las interrupciones del servicio. No obstante, sigue pendiente el estudio y aprobación de un mecanismo de compensación a los usuarios por la interrupción de los servicios de agua y saneamiento a consecuencia de la deficiente prestación. Cabe señalar que la compensación a los usuarios por la mala prestación del servicio existe en otros países, y a nivel nacional la figura está prevista para otros servicios públicos, tal como se ha mostrado en el presente informe.

Es por ello que, en la lógica de sumar elementos para un análisis más detenido, nuestra institución pone a consideración de la autoridad pública algunos criterios y factores para el diseño de un mecanismo que permita compensar adecuadamente a los usuarios por la interrupción de los servicios de agua y saneamiento, y que responda a la protección de sus derechos fundamentales.

10. Criterios para determinar un mecanismo de compensación ante los daños producidos por deficiencias en la prestación de los servicios de saneamiento

Actualmente, el artículo 121 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento reconoce el derecho de los usuarios a ser compensados por los daños y perjuicios ocasionados a la propiedad de los usuarios, con motivo de la mala prestación del servicio de agua y saneamiento.

Al respecto, la Sunass establece que las EPS deben cubrir los daños patrimoniales o en la salud o por el fallecimiento de los damnificados a través de una póliza de seguros⁵⁶. Sin embargo, los posibles impactos negativos por la mala prestación antes señalada afectan diversos derechos, conforme se ha sustentado en el presente informe y no únicamente la vida, salud o propiedad.

⁵⁶ Artículo 82 del Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 011-2007-SUNASS-CD y modificatorias (Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento).

En efecto, la norma de la Sunass busca reconocer el valor de los bienes patrimoniales dañados, así como la vida y salud de las personas, a causa de deficiencias atribuibles a las EPS y siempre que la empresa aseguradora considere que dichos daños son compensables, sin reconocer las demás vulneraciones que han podido sufrir los perjudicados.

No obstante, tal como hemos observado, es importante tener en cuenta que en estos casos no solo se lesionan los bienes y personas de los usuarios, sino que también se dan otro tipo de afectaciones que deberían ser resarcidas a través de un mecanismo de compensación administrativo o de carácter extrajudicial, acorde con el deber especial de protección de los derechos de los consumidores que tiene el Estado, y en el entendido que muchas personas no tienen las condiciones suficientes para buscar algún tipo de reparación por la vía judicial.

En ese sentido, la Sunass debería establecer un mecanismo de compensación integral, teniendo en consideración los siguientes criterios:

- a. Los deberes y las atribuciones o facultades que tienen los prestadores de los servicios de agua y saneamiento, así como los deberes y derechos de los usuarios, en lo que se refiere a fallas y deficiencias en la prestación de dichos servicios.
- b. Precisar e identificar con claridad a los responsables de compensar los perjuicios por fallas o deficiencias en la prestación.
- c. La existencia de una plataforma a través de la cual los usuarios y prestadores puedan intercambiar información, y realizar comunicaciones o reportes sobre averías, daños, accidentes y/o negligencias, que ayuden a que los prestadores respondan en el menor tiempo posible para controlar los alcances de los daños.
- d. Establecer la obligación de las empresas prestadoras de elaborar y publicar un reporte de interrupciones en los servicios, programados o no, con una periodicidad trimestral.
- e. La obligación de las empresas prestadoras de contratar seguros para los usuarios, los cuales cubran las situaciones de daños ocasionados por fallas o deficiencias en la prestación, establecidos en los contratos y en los recibos de consumo.
- f. Establecer la obligación de las empresas prestadoras de publicar los procedimientos que deben seguir tanto los usuarios como los prestadores, para activar los mecanismos de compensación existentes.
- g. La obligación de los prestadores de activar sus planes de contingencia para brindar atención a los usuarios a través de medios alternativos, hasta que el servicio regular haya sido reactivado.
- h. Las sanciones a imponer a los prestadores por el incumplimiento de los mecanismos de compensación a los usuarios, por fallas o deficiencias en la prestación.
- i. Los elementos a considerar para fijar un mecanismo de compensación por la interrupción de los servicios de agua y saneamiento, como consecuencia de fallas o deficiencias en la prestación de dichos servicios.
- j. La entidad encargada de regular esta normativa y hacerla cumplir, la cual se encuentre enfocada en el respeto de los derechos fundamentales de los usuarios.

11. Elementos mínimos a considerar para calcular la compensación

Un mecanismo de compensación directa, de carácter administrativo o extrajudicial, debe tratar de cubrir los daños más evidentes que se generen a los usuarios a partir de hechos comprobables, como

sería el caso de la interrupción del servicio⁵⁷, tal como se da en el sector saneamiento de Colombia y en el sector electricidad en Perú.

De conformidad con lo expuesto, la Defensoría del Pueblo propone que la Sunass, en su calidad de organismo regulador, apruebe un mecanismo de compensación que permita el resarcimiento de los usuarios que se vean afectados por cortes intempestivos y prolongados del servicio de agua y saneamiento, así como por los desbordes de aguas de alcantarillado.

En ese sentido, el referido mecanismo de compensación debería considerar lo siguiente:

- a. El tiempo mínimo de la falla del servicio.
- b. El valor del consumo de agua de un día del usuario afectado.
- c. Los recargos que se presenten por la falla ocurrida, así como los gastos adicionales o inversiones en los que haya incurrido el usuario para tratar de reemplazar el servicio de agua y/o saneamiento.
- d. Establecer el máximo de interrupciones admisibles en un periodo determinado de tiempo, siempre que estas hayan conllevado la aplicación de medios alternativos para el abastecimiento.
- e. Considerar un tope de horas por día para compensar la interrupción del servicio que no haya sido programada ni notificada.
- f. Compensar por el costo del volumen de agua no suministrada en condiciones regulares.
- g. Considerar el número de interrupciones, su duración y el servicio de agua y/o alcantarillado no suministrado en condiciones regulares.
- h. Establecer aquellos supuestos que no se consideran interrupciones del servicio.
- i. Establecer que las interrupciones del servicio programado, que no hayan sido reportadas ni notificadas a los usuarios, son interrupciones que se deben compensar.

De esa manera, los derechos de los usuarios se verán adecuadamente protegidos en los casos antes descritos.

⁵⁷ Los otros daños que requieren mayor actividad probatoria (por temas de salud, accidentes, bienes muebles y/o inmuebles, lucro cesante, daño emergente, etc.), deberán ser compensados por medio de los seguros contratados, cuyos montos pueden ser impugnados incluso por la vía judicial.

12. Conclusiones

- 12.1. La responsabilidad del Estado frente a los individuos por daños ocasionados a sus derechos, no puede regularse simplemente por las normas de Derecho Privado, pues la responsabilidad civil atiende a las relaciones intersubjetivas entre particulares. En ese sentido, sus reglas no pueden ser aplicadas a los sujetos de Derecho Público, quienes, además de gozar de potestades públicas, tienen obligaciones constitucionales y legales para con el interés general.
- 12.2. Corresponde a los diversos entes estatales asumir una responsabilidad directa y objetiva frente a las personas, por deficiencias o errores durante la prestación de los servicios públicos. Esa responsabilidad nace de sus obligaciones constitucionales de protección y garantía de los derechos, así como del deber de cuidado y diligencia que estos órganos tienen en relación a las personas que contratan para dar cumplimiento a sus funciones.
- 12.3. El deber especial de protección de los derechos fundamentales a cargo del Estado implica que los órganos públicos desarrollen un conjunto de acciones y medidas necesarias a fin de preservar, proteger e, incluso, reparar las lesiones a los diferentes derechos constitucionalmente protegidos.
- 12.4. Los organismos reguladores tienen la obligación, constitucional y legal de desempeñar un papel garantista de los intereses y derechos de los consumidores y usuarios de los servicios públicos, frente a las amenazas o violaciones de los derechos fundamentales que pudieran provenir de los agentes proveedores. Para ello, y dentro de sus competencias, dichos organismos pueden dictar medidas reglamentarias orientadas a la protección, y también realizar acciones de control y supervisión. Se afecta dicho deber especial de protección de los derechos cuando los organismos reguladores adoptan decisiones manifiestamente irrazonables, es decir, decisiones que niegan su intervención para procurar un mínimo de justicia en situaciones que evidentemente lesionan derechos.
- 12.5. En ese sentido, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, en atención a su función normativa, se encuentra facultada a elaborar y aprobar un mecanismo de compensación directa, de carácter administrativo o extrajudicial, que debe ser implementado por las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento, a favor de los usuarios. Este mecanismo debe cubrir los daños más evidentes a los usuarios a partir de hechos objetivos y comprobables, como sería el caso de la interrupción del servicio.
- 12.6. El acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano que se encuentra protegido tanto por la Constitución Política del Perú como por diversas normas de alcance internacional, para cuya realización plena deben cumplirse estándares de suficiencia, salubridad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad.
- 12.7. Las normas sectoriales en materia de agua y saneamiento establecen y regulan los parámetros de calidad, eficiencia y sostenibilidad, que estipulan la obligación de las empresas prestadoras de saneamiento de mantener en buenas condiciones la infraestructura sanitaria para su correcta operación.
- 12.8. El incumplimiento de los estándares de calidad en la prestación de los servicios de agua y saneamiento tiene una incidencia directa en otros derechos fundamentales. Estos incumplimientos se pueden traducir en vulneraciones a consecuencia de la inadecuada operatividad de los sistemas, tales como interrupciones del servicio de agua, aniegos por aguas residuales, inundaciones en vías públicas, entre otros.
- 12.9. La evaluación de las afectaciones generadas por estas deficiencias, no debe limitarse al aspecto patrimonial o a no cobrar la tarifa en los casos en los que no se brindó el servicio, sino que es deber del Estado considerar y estimar los demás daños, a la luz del deber especial de protección de los derechos fundamentales que tienen todos los órganos del Estado. En este sentido, se

debe evaluar también la afectación a los derechos a la salud, vivienda, dignidad, tranquilidad, libre desarrollo de la personalidad, educación y trabajo.

- 12.10. Considerando la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, los usuarios tienen derecho a ser compensados económicamente por daños y perjuicios que les sean causados a su propiedad, por negligencia comprobada a cargo de las empresas prestadoras de saneamiento. Asimismo, el Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento señala que dichas empresas deben contratar una póliza de seguros con cobertura por responsabilidad civil por daños a personas y bienes de terceros; y responsabilidad pública, incluyendo los conceptos de defunción, daño, pérdidas o lesiones que puedan sufrir bienes o personas con motivo de su actividad.
- 12.11. Si bien dicha normativa sectorial hace referencia a un mecanismo de compensación extrajudicial a favor del usuario, la falta de precisión sobre el diseño e implementación de dicho mecanismo viene generando que no se produzca una adecuada compensación y, en consecuencia, serias vulneraciones a los derechos de las personas afectadas.
- 12.12. En el año 2012 se produjo un aniego por la rotura de tubería matriz de agua potable, perteneciente a Sedapal S.A. en el distrito Villa María del Triunfo, lo cual generó una gran inundación que expuso gravemente la salud e integridad de las personas que habitaban en la zona afectada, así como produjo daños en bienes públicos y privados. Sedapal S.A. a través del seguro contratado, realizó el pago de indemnizaciones correspondientes por los daños y perjuicios ocasionados a bienes muebles.

Asimismo, en los años 2019 y 2021 se produjeron dos grandes aniegos a causa de rupturas de tuberías de aguas residuales de Sedapal S.A. en el distrito de San Juan de Lurigancho, los cuales generaron la interrupción de los servicios de saneamiento y graves afectaciones a los derechos de la población. Frente a ello, Sedapal S.A., a través del seguro contratado, procedió a compensar a los afectados.

En todos los casos, si bien Sedapal compensó a los usuarios afectados, se registraron inconvenientes debido a que los damnificados desconocían los procedimientos para acceder a este mecanismo; se registraron disconformidades debido a la lentitud de los peritajes y diligencias adicionales para el diagnóstico final de daños en la infraestructura y establecer el monto a indemnizar.

De la misma forma, las compensaciones se limitaron a los bienes patrimoniales, pese a que hubo otro tipo de afectaciones a derechos fundamentales, como los derechos al trabajo y a los medios de subsistencia, a la salud, a la tranquilidad, a la educación y el acceso a otros servicios públicos.

- 12.13. Se requiere que la **Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento**, en su calidad de organismo regulador en materia de agua y saneamiento, realice mayores análisis, estudios e investigaciones, que le permita diseñar y aprobar la normativa necesaria para compensar adecuadamente a los usuarios en los casos de interrupción de los servicios agua y alcantarillado producto de deficiencias en los mismos, como se da en otros países de la región e incluso en el servicio público de electricidad en nuestro país.
- 12.14. Considerando que es importante garantizar un servicio de saneamiento continuo y contar con planes de contingencia frente a siniestros, así como un sistema de compensaciones frente a los daños físicos y morales causados por las deficiencias de responsabilidad de las empresas prestadoras de los servicios de saneamiento, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, que diseñe y apruebe un mecanismo de compensación a implementar por las empresas prestadoras de saneamiento en favor de los

usuarios, para resarcirlos por los daños generados durante la prestación de los servicios de agua y alcantarillado.

- 12.15. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo pone a consideración de la autoridad pública los criterios que deberían ser considerados para diseñar un mecanismo de compensación directa, de carácter administrativo o extrajudicial, que cubra los daños más evidentes que se generen a los usuarios a partir de hechos comprobables, como sería el caso de la interrupción del servicio, en el entendido que muchas personas no tienen los recursos económicos suficientes para buscar algún tipo de reparación por la vía judicial. Esos criterios se concentran en la extensión y duración de la falla en el servicio, así como los mayores gastos en que debe incurrir el usuario. Igualmente se propone que se establezcan topes a las interrupciones programadas del servicio.

Con ello, se busca disminuir los riesgos y reparar los perjuicios a los derechos fundamentales y la propiedad de los usuarios.

13. Recomendaciones

A fin de fortalecer el marco normativo general respecto a la obligación que tiene el Estado, a través de las empresas prestadoras, de compensar a los usuarios de los servicios de agua y alcantarillado por deficiencias en la prestación de dichos servicios, la Defensoría del Pueblo recomienda:

Al Congreso de la República:

1. Elaborar y aprobar un proyecto de ley en relación a la obligación que tiene el Estado, a través de las empresas prestadoras, de compensar a los usuarios de los servicios de agua y alcantarillado por deficiencias en la prestación de dichos servicios, como las interrupciones imprevistas, y cuyo impacto generen de forma evidente la afectación de los derechos fundamentales a la vida, integridad física, salud, propiedad, vivienda, dignidad, tranquilidad, libre desarrollo de la personalidad, educación, trabajo, entre otros. Para tal efecto, debe considerarse lo siguiente:
 - a. Los deberes y las atribuciones o facultades que tienen los prestadores de los servicios de agua y saneamiento, así como los deberes y derechos de los usuarios, en lo que se refiere a fallas y deficiencias en la prestación de dichos servicios.
 - b. Precisar e identificar con claridad a los responsables de compensar los perjuicios por fallas o deficiencias en la prestación.
 - c. La existencia de una plataforma a través de la cual los usuarios y prestadores puedan intercambiar información, y realizar comunicaciones o reportes sobre averías, daños, accidentes y/o negligencias, que ayuden a que los prestadores respondan en el menor tiempo posible para controlar los alcances de los daños.
 - d. Establecer la obligación de las empresas prestadoras de elaborar y publicar un reporte de interrupciones en los servicios, programados o no, con una periodicidad trimestral.
 - e. La obligación de las empresas prestadoras de contratar seguros para los usuarios, los cuales cubran las situaciones de daños ocasionados por fallas o deficiencias en la prestación, establecidos en los contratos y en los recibos de consumo.
 - f. Establecer la obligación de las empresas prestadoras de publicar los procedimientos que deben seguir tanto los usuarios como los prestadores, para activar los mecanismos de compensación existentes.
 - g. La obligación de los prestadores de activar sus planes de contingencia para brindar atención a los usuarios a través de medios alternativos, hasta que el servicio regular haya sido reactivado.
 - h. Las sanciones a imponer a los prestadores por el incumplimiento de los mecanismos de compensación a los usuarios, por fallas o deficiencias en la prestación.
 - i. Los elementos a considerar para fijar un mecanismo de compensación por la interrupción de los servicios de agua y saneamiento, como consecuencia de fallas o deficiencias en la prestación de dichos servicios.

Para garantizar que la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento diseñe un mecanismo de compensación a favor de los usuarios de los servicios de agua y alcantarillado afectados por deficiencias en la prestación de dichos servicios, la Defensoría del Pueblo recomienda:

A la Presidencia de Consejo de Ministros:

2. Incorporar en el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, la obligación expresa de la misma, en su calidad de organismo regulador en materia de agua y saneamiento, de cautelar de forma adecuada los derechos de

los usuarios por la deficiente prestación de los servicios de agua y alcantarillado, incluido el establecimiento del mecanismo de reparación patrimonial y no patrimonial de los afectados.

Con la finalidad de asegurar que los usuarios perciban una adecuada compensación por la deficiente prestación de los servicios de agua y saneamiento, la Defensoría del Pueblo recomienda:

Al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:

3. Modificar el artículo 121, inciso 6 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA), precisando el derecho de los usuarios a percibir una compensación económica por las deficiencias en la prestación de los servicios de agua y saneamiento que afectan los derechos de las personas, tal como sucede en los casos por interrupción del servicio.

A la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento

4. Evaluar la aprobación de un mecanismo de compensación directa, de carácter administrativo o extrajudicial, a implementar por las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento a favor de los usuarios, que cubra los daños más evidentes a los usuarios a partir de hechos objetivos y comprobables, como sería el caso de la interrupción del servicio, tomando en consideración los siguientes elementos:
 - a. El tiempo mínimo de la falla del servicio.
 - b. El valor del consumo de agua de un día del usuario afectado.
 - c. Los recargos que se presenten por la falla ocurrida, así como los gastos adicionales o inversiones en los que haya incurrido el usuario para tratar de reemplazar el servicio de agua y/o saneamiento.
 - d. El máximo de interrupciones admisibles en un periodo determinado de tiempo, siempre que estas hayan conllevado la aplicación de medios alternativos para el abastecimiento.
 - e. El tope de horas por día para compensar la interrupción del servicio que no haya sido programada ni notificada.
 - f. Compensar por el costo del volumen de agua no suministrada en condiciones regulares.
 - g. Considerar el número de interrupciones, su duración y el servicio de agua y/o alcantarillado no suministrado en condiciones regulares.
 - h. Establecer aquellos supuestos que no se consideran interrupciones del servicio.
 - i. Establecer que las interrupciones del servicio programado, que no hayan sido reportadas ni notificadas a los usuarios, son interrupciones que se deben compensar.
5. Supervisar que las empresas prestadoras de servicios de saneamiento cumplan con contratar y mantener vigente la póliza de seguros a que se refiere el artículo 82 del Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 011-2007-SUNASS-CD y modificatorias.

A las empresas prestadoras de servicios de saneamiento:

6. Mantener en buenas condiciones la infraestructura utilizada para la prestación de los servicios a su cargo.
7. Contratar el seguro a que se refiere el artículo 82 del Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento.

8. Otorgar compensaciones económicas a los usuarios, acordes al daño producido tanto en las personas como en sus bienes y derechos fundamentales, como consecuencia de las fallas en la actividad prestada.
