Modifica el DFL N°382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, Ley General de Servicios Sanitarios, y la ley N° 18.902, que Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, para imponer nuevas obligaciones a las concesionarias, establecer una nueva causal de caducidad de las concesiones y elevar el monto de las multas aplicables en caso de infracción

Boletín N° 12824-09

I. Antecedentes

a. El D.F.L. N° 382 del Ministerio de Obras Públicas, promulgado el año 1988 contiene la Ley General de Servicios Sanitarios, en adelante LGSS. Sus disposiciones regulan: 1. El régimen de explotación de servicios públicos destinados a producir y distribuir agua potable y a recolectar y disponer aguas servidas, servicios denominados en adelante, servicios sanitarios. 2. El régimen de concesión para establecer, construir y explotar servicios sanitarios. 3. La fiscalización del cumplimiento de las normas relativas a la prestación de los servicios sanitarios. 4. Las relaciones entre las concesionarias de servicios sanitarios y de éstas con el Estado y los usuarios (artículo 1°).

b. El diseño normativo e institucional que instauró la LGSS supone la participación de empresas privadas en las cuatro fases de explotación de los servicios públicos sanitarios: producción y distribución de agua potable, y recolección y disposición de aguas servidas.

   El artículo 3 de la LGSS define a cada sector en los siguientes términos: “Se entiende por producción de agua potable, la captación y tratamiento de agua cruda, para su posterior distribución en las condiciones técnicas y sanitarias establecidas en las normas respectivas. Se entiende por distribución de agua potable, la conducción del agua producida hasta su entrega en el inmueble del usuario. Se entiende por recolección de aguas servidas, la conducción de éstas desde el inmueble del usuario, hasta la entrega para su disposición. Se entiende por disposición de aguas servidas, la evacuación de éstas en cuerpos receptores, en las condiciones técnicas y sanitarias establecidas en las normas respectivas, o en sistemas de tratamiento”.

c. No obstante lo anterior, pese al impulso privatizador que caracterizó a la legislación de la época, la LGSS sujetó al régimen de concesiones a todos los prestadores de servicios sanitarios, para lo cual la actividad fue calificada como servicio público atendida la trascendental misión que tiene en la vida humana y el desarrollo de las actividades domésticas y productivas. Este diseño concesional supone una técnica de intervención de la Administración del Estado en la actividad de los privados que limita su libre desenvolvimiento, de tal manera que deben acogerse a las disposiciones del derecho público fijado en la normativa de la LGSS, y además, en la normativa sectorial de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (Ley N° 18.902) para desarrollar cada una de las facetas del servicio sanitario definido en la ley. De esta manera, el artículo 33 de la LGSS dispone que: "El prestador estará obligado a prestar servicio a quien lo solicite, sujeto a las condiciones establecidas en la ley y su reglamentación, y, en su caso, en el respectivo decreto de concesión".

d. En esta línea, el Título II de la LGSS regula en términos generales a las concesiones, las cuales tienen por objeto "permitir el establecimiento, construcción y explotación de los servicios públicos" de producción y distribución de agua potable, y de recolección y disposición de aguas servidas (artículo 7° en relación con el artículo 1°). La ley establece expresamente que la concesión es indefinida, sin perjuicio de la caducidad de conformidad a la ley.

e. A su vez, el artículo 14 de la LGSS dispone que: "Todos los que hubieren presentado solicitud de concesión entregarán a la entidad normativa, dentro del plazo de 120 días, contado desde la fecha de publicación del extracto a que se refiere el artículo anterior, y en un mismo acto público, el día, hora y lugar que ésta fije, lo siguiente: 1.- Un estudio de prefactibilidad técnica y económica, incluyendo un programa de desarrollo, que deberá contener, a lo menos: a) descripción técnica general y un cronograma de las obras proyectadas para un horizonte de quince años; b) estimaciones de beneficios, costos, valor actualizado neto y rentabilidad

asociados; y c) tarifas propuestas y aportes considerados. 2. Los demás antecedentes requeridos para cumplir con lo dispuesto en el artículo 18".

A su vez, el indicado artículo 18 dispone que: "El decreto de otorgamiento de la concesión considerará, entre otros, los siguientes aspectos: 1. La identificación de la concesionaria. 2. El tipo de concesión que se otorga, de acuerdo a la clasificación indicada en el artículo 5° de esta ley. 3. Las condiciones de prestación de los servicios, incluyendo, a lo menos: a) en el caso de las concesiones de producción de agua potable, las fuentes y derechos de agua, el punto de entrega a la concesionaria de distribución, caudales medio anual y máximo diario a producir, y régimen de producción continuo o estacionario; b) en el caso de las concesiones de distribución de agua potable, el área geográfica de distribución, la concesionaria de producción de la cual se abastecerá y las dotaciones de agua potable, por área geográfica de servicio y el volumen máximo mensual por cliente, considerando, para los efectos de esta ley, como clientes distintos a los departamentos de un mismo edificio o las viviendas de un conjunto habitacional abastecidas por un arranque de agua potable común; c) en el caso de las concesiones de recolección de aguas servidas, el área geográfica de recolección, puntos de descarga, el caudal máximo de aguas servidas a recolectar, por área geográfica de servicio y la concesionaria de disposición que efectuará el tratamiento de éstas; d) en el caso de las concesiones de disposición de aguas servidas, el cuerpo receptor, la concesionaria de recolección cuyas aguas tratará y dispondrá, el punto de descarga, el sistema de tratamiento, los caudales medio anual y máximo diario a tratar y la calidad del efluente. 4. Normativa general aplicable a la concesión que se otorga. 5. El programa de desarrollo de la concesionaria respecto del cual se ha pronunciado la Superintendencia de Servicios Sanitarios. 6. El nivel tarifario de adjudicación de la concesión. 7. Las garantias involucradas".

A su vez, el Reglamento de la LGSS (Decreto N° 1199 del Ministerio de Obras Públicas, promulgado el año 2004), define al Programa de Desarrollo como "(…) un programa de inversiones para un horizonte de tiempo dado, cuyo objeto es

permitir al prestador reponer, extender y ampliar sus instalaciones, a fin de responder oportunamente a los requerimientos de la demanda de servicios. En todo caso para los fines de fiscalización de su cumplimiento se calificará la oportunidad de la puesta en explotación de las obras programadas y necesarias para cumplir dichos fines y no al monto de la inversión respectiva. El programa de desarrollo debe basarse en un estudio de pre-factibilidad técnico-económico y deberá contener una descripción técnica general, un cronograma de obras proyectadas para un horizonte de quince años y demás exigencias previstas en la ley. La descripción técnica general incluirá en el caso de las concesiones existentes un diagnóstico de la infraestructura. Además, en base a la información disponible señalará la infraestructura que requiere ser repuesta" (artículo 155).

Para la LGSS, el cumplimiento del Programa de Desarrollo es tan relevante que establece que debe ser garantizado su cumplimiento por el concesionario mediante una garantía (artículo 20), y además, indica que ante su inobservancia se podrá disponer la caducidad de la concesión (artículo 26, letra b]).

f. Por su parte, las condiciones del servicio establecidas en el decreto de concesión están amparadas por las mismas normas, esto es, garantía de fiel cumplimiento, y caducidad ante su incumplimiento. No obstante, las condiciones mínimas fijadas por ley se refieren más bien a la cantidad de los recursos hídricos utilizados, más que a la calidad o seguridad de las instalaciones.

g. Asimismo, el artículo 122 del Reglamento de la LGSS dispone que: "Las concesionarias deberán contar con un procedimiento especial que permita con prontitud y en forma permanente atender las emergencias, de acuerdo a los estándares definidos en los respectivos procesos tarifarios. Dichos estándares deben ser de conocimiento público y estar a disposición de los usuarios en los paneles de información de las oficinas de atención de público del prestador".

h. La LGSS regula un régimen de caducidad basado en causales taxativas, definidas en el artículo 26: “a) si las condiciones del servicio suministrado no corresponde a las exigencias establecidas en la ley o en sus reglamentos, o a las condiciones estipuladas en el decreto de concesión respectivo; b) si la concesionaria no cumple el programa de desarrollo; c) por incumplimiento del contrato a que se refiere el inciso segundo del artículo 11° y de lo dispuesto en el artículo 32° de la presente ley”. El procedimiento administrativo fijado en la normativa supone un informe de la Superintendencia y la declaración de caducidad por parte del Presidente de la República.

i. Por otra parte, la Ley N°18.902 regula un régimen de multas aplicables a los prestadores de servicios sanitarios que incurrieren en alguna infracción a las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con los servicios sanitarios, o en incumplimiento de las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia, en la cual existe un margen amplio en cuanto al monto a aplicar, pudiendo ser de 1 a 10.000 unidades tributarias anuales.

II. Fundamentos de la iniciativa

a. La LGSS constituye un cuerpo legal de antigua data, que merece ciertamente una reforma integral que revise el diseño del sistema concesional, y asegure con un alto estándar la continuidad y calidad de los servicios sanitarios. Estas actividades son de servicio público, y por tanto interesan a toda la ciudadanía, siendo vitales para el desarrollo de la vida y de las actividades domésticas y económicas de las personas; por lo mismo el Estado debe regular de la mejor forma posible las interacciones de los diversos actores en el rubro, con la finalidad de evitar situaciones de riesgo a la población, y asegurar el continuo suministro de agua potable, limpia y segura.

b. Sobre esta base, han sido de público conocimiento situaciones muy complejas en que se han visto gravemente alterados algunos de los servicios sanitarios en el país, afectando a un sin número de personas en su derecho humano de acceso al agua, y

al saneamiento. Casos como el de Aguas Chañar en la Región de Atacama, la cual ha tenido reiterados eventos que afectan la continuidad del servicio, y el de Essal en la comuna de Osorno son muestra clara de que existen situaciones en que la institucionalidad pública y privada no está dando los resultados esperados. En este último caso, la falta de medidas idóneas para prevenir la contaminación de las aguas con hidrocarburos afectó de tal manera la continuidad y calidad del servicio que tuvo que suspenderse, incurriendo la empresa, además, en incumplimientos del plan de emergencia y de la entrega de información oportuna a la Superintendencia.

c. De esta manera, la legislación debe avanzar hacia mayores exigencias de las concesionarias que se dedican a una actividad que fue calificada de interés público por el legislador, atendida su trascendencia en el diario vivir de las personas, lo que justifica una intervención regulatoria de mayor intensidad que la establecida en el siglo pasado. En efecto, la legislación debe resguardar de mejor manera la seguridad en la provisión de los servicios, evitando situaciones como el vertimiento de petróleo en las labores de producción de agua ocurrido en Osorno, que obligó a la suspensión inmediata del servicio, dejando a toda una comunidad sin el acceso al vital recurso.

d. Asimismo, las multas que originalmente inspiraron al sistema resultan no ser completamente disuasivas para evitar incumplimientos de las concesionarias, motivo por el cual debe establecerse un mayor rango de apreciación para la Administración al aplicarlas, de tal manera de generar que las sanitarias aumenten la inversión necesaria para evitar incumplimientos.

e. Finalmente, la necesidad de elevar los estándares de las concesionarias requiere que se especifiquen de mejor manera las causales de caducidad, estableciendo supuestos claros en los cuales se deberá proceder a dejar sin efecto una concesión por afectar gravemente el interés público. El presente proyecto estima que aquellas causales deberían ser: la contaminación de las aguas con componentes que puedan afectar la salud de las personas; el incumplimiento del plan de emergencia ante la suspensión

del servicio; y la falta de entrega de información oportuna y fidedigna a la autoridad en estos casos.

III. Idea Matriz

El presente proyecto tiene como idea matriz ampliar las causales de caducidad de las concesiones de servicios sanitarios, aumentar las multas aplicables, y las obligaciones de las concesionarias.

IV. Contenido del proyecto de ley

a. Agrega como causales de caducidad de la concesión la contaminación de las aguas producidas por negligencia de la concesionaria, el incumplimiento del plan de emergencia ante la suspensión del servicio, y la reiterada falta de entrega de información oportuna y fidedigna a la autoridad en estos casos.

b. Aumenta el monto de las multas que pueden ser aplicadas por la Superintendencia de Servicios Sanitarios por infracciones e incumplimientos relacionados con la concesión sanitaria, según el siguiente detalle:

    i. Se reemplaza el tramo actual de 1 a 50 UTA por 10 a 100 UTA en caso de infracciones que importen deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad de los servicios, cobros indebidos, trato económico discriminatorio a los usuarios, deficiencias en la atención de los reclamos de los usuarios, daño a las redes u obras generales de los servicios, o incumplimiento de la obligación de entregar información requerida por la Superintendencia en conformidad a la ley.

    ii. Se reemplaza el tramo actual de 51 a 1000 UTA por 101 a 2000 UTA en caso de infracciones que pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población, o que afecten a la generalidad de los usuarios de los servicios.

iii. Se reemplaza el tramo actual de 1 a 100 UTA por 10 a 200 UTA en caso de infracciones cometidas por los prestadores de servicios sanitarios, que importen el no acatamiento de las obligaciones y plazos establecidos por la ley respecto de las concesiones a que se refiere el decreto con fuerza de ley Nº 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, así como de las órdenes escritas y requerimientos, debidamente notificados, y plazos fijados por la Superintendencia de Servicios Sanitarios, en ejercicio de las atribuciones que la ley le encomiende, en relación con materias de su competencia.

iv. Se reemplaza el tramo actual de 51 a 500 UTA por 101 a 1000 UTA en caso de infracciones relativas a la entrega de información falsa o manifiestamente errónea; y al no cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 63º, 64º, 65º, 66º, 67º y 70º del decreto con fuerza de ley Nº 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas.

v. Se reemplaza el tramo actual de 51 a 10.000 UTA por 200 a 15.000 UTA en caso de incumplimiento del programa de desarrollo a que se refiere el artículo 14º del decreto con fuerza de ley Nº 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas.

vi. Se reemplaza el tramo actual de 51 a 1.000 UTA por 200 a 2.000 UTA en cuando se trate de la entrega o uso indebido de información privilegiada.

c. Especifica, a nivel legal, la obligación del concesionario de mantener un plan eficiente y eficaz de emergencia con la finalidad de atender situaciones de afectación de la continuidad y/o calidad del servicio, cuyo incumplimiento puede constituir causal de caducidad.

d. Establece que el programa de desarrollo debe contemplar obras de inversión destinadas a impedir la contaminación de las aguas con componentes susceptibles de afectar la vida y salud de las personas.

e. Incorpora un artículo transitorio por el cual las disposiciones de la ley regirán desde su publicación en el Diario Oficial y serán aplicables a todas las empresas concesionarias de servicios sanitarios, cualquiera sea su naturaleza jurídica o propiedad.

V. Disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto

El proyecto de ley modifica el D.F.L. Nº 382 del año 1988 en su Título II denominado "De las concesiones" con el objeto de incorporar obligaciones a las concesionarias, ampliando las causales de caducidad de las concesiones. También se modifica la Ley Nº 18.902 en su artículo 11 para aumentar las multas aplicables a las concesionarias de servicios sanitarios.

POR TANTO:

Las diputadas y diputados que suscribimos venimos en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo primero: Modifíquese el D.F.L. Nº 382 del año 1988 sobre Ley General de Servicios Sanitarios, en el siguiente sentido:

1. Agréguese las siguientes letras al artículo 26:

    i. Letra d) nueva: “Por la contaminación de las aguas con componentes susceptibles de afectar la vida y salud de las personas, producida como consecuencia de negligencia de la concesionaria”.
    ii. Letra e) nueva: “Por incumplimiento reiterado del plan de emergencia de conformidad a lo establecido en el artículo 35 bis”.
    iii. Letra f) nueva: “Por la reiterada entrega de información falsa o manifiestamente errónea en casos de emergencia”.

2. Agréguese el siguiente artículo 35 bis: “Las concesionarias deberán contar con un procedimiento especial que permita con prontitud y en forma permanente atender las emergencias que afecten la calidad y continuidad de uno o cualquiera de los servicios públicos sanitarios, el cual deberá ser informado a la Superintendencia. El incumplimiento reiterado del plan de emergencia será considerado una causal de caducidad de conformidad al artículo 26, letra e)”.

3. En el artículo 53, letra k), agréguese el siguiente inciso segundo: “Con todo, el programa de desarrollo deberá contemplar obras de inversión destinadas a impedir la contaminación de las aguas con componentes susceptibles de afectar la vida y salud de las personas”.

Artículo segundo: Modifíquese la Ley N° 18.902 que crea la superintendencia de servicios sanitarios en el siguiente sentido:

1. En el artículo 11, letra a), reemplácese la frase “De una a cincuenta unidades tributarias anuales”, por “de diez a cien unidades tributarias anuales”.

2. En el artículo 11, letra b), reemplácese la frase “De cincuenta y una a mil unidades tributarias anuales” por “de ciento una a dos mil unidades tributarias anuales”.

3. En el artículo 11, letra c), reemplácese la frase “De una a cien unidades tributarias anuales” por “de diez a doscientas unidades tributarias anuales”.

4. En el artículo 11, letra d), reemplácese la frase “De cincuenta y una a quinientas unidades tributarias anuales” por “De ciento una a mil unidades tributarias anuales”.

5. En el artículo 11, letra e), reemplácese la frase “De cincuenta y una a diez mil unidades tributarias anuales, por “De doscientas a quince mil unidades tributarias anuales”.

6. En el artículo 11, letra f), reemplácese la frase “De cincuenta y una a mil unidades tributarias anuales” por “De doscientas a dos mil unidades tributarias anuales”.

Artículo transitorio: Las disposiciones de la presente ley regirán desde su publicación en el Diario Oficial y serán aplicables a todas las empresas concesionarias de servicios sanitarios, cualquiera sea su naturaleza jurídica o propiedad.

René Alinco **Alejandra Sepúlveda** **Jaime Mulet** **Esteban Velásquez** **Pedro Velásquez**
DIPUTADO **DIPUTADA** **DIPUTADO** **DIPUTADO** **DIPUTADO**