

**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DEL ROL DE LA
SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS Y DE ECONSSA,
RESPECTO DE LOS PROBLEMAS GENERADOS POR LA EMPRESA AGUAS
DEL VALLE EN EL TRATAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE EN
LA REGIÓN DE COQUIMBO.**

Sesión 12ª, Ordinaria, celebrada el día martes 12 de enero de 2016.

Se abrió a las 15:35 horas.

SUMARIO:

**- Discusión y votación de conclusiones y
proposiciones.**

I.- PRESIDENCIA.

Presidió el diputado señor Miguel Ángel Alvarado.

Actuó como Abogado Secretario de la Comisión, el señor Álvaro Halabí Diuana; como Abogada Ayudante, la señorita África Sanhueza Jéldrez; y como secretaria administrativa, la señora Miryam Araya Gaete.

II.- ASISTENCIA.

Asistieron los/as diputados/as integrantes de la Comisión, señora Yasna Provoste; y señores Miguel Ángel Alvarado, Pedro Browne, Sergio Gahona, Luis Lemus, Jorge Rathgeb, Alberto Robles, Raúl Saldívar y Matías Walker.

III.- CUENTA.

- Se da cuenta de lo siguiente:

1.- Oficio n° 441 del Director Nacional del SERNAC, don Ernesto Muñoz Lamartine, por el cual da respuesta a Oficio N° 046 de fecha 6 de enero de 2016, e informa las acciones de mediación colectiva con Empresa Aguas del Valle.

2.- Oficio N° 1444 del Intendente de la Región de Coquimbo, don Claudio Ibáñez González, en respuesta al Oficio N° 39 de esta Comisión, adjuntando carta N° 1440 del Director Regional ONEMI Región de Coquimbo,

junto al acta de acuerdos y compromisos COE Regional de fecha 8 de agosto de 2015, durante la cual se contó con la presencia de la empresa Aguas del Valle.

3.- Oficio N° 10 del Gobernador Provincial de Limarí, don Cristian Herrera Peña, en el que se adjunta respuesta de la Prefectura de Carabineros de Limarí, dando cuenta de los servicios policiales preventivos que realizó a petición de la Empresa Aguas del Valle durante la emergencia hídrica ocurrida en el mes de julio de 2015.

4.- Carta N° 4 del Gerente Regional de Empresa Aguas del Valle, don Andrés Nazer Vega, por la cual entrega información actualizada sobre algunas materias que han sido de interés de la Comisión, conforme a las temáticas discutidas en las sesiones posteriores a la comparecencia de Aguas del Valle, respecto a Proceso Compensatorio SERNAC, Cumplimiento Plan de Desarrollo, Plan de Inversiones 2016, Fortalecimiento estructura regional y Planes de Mitigación.

IV.- ACUERDOS.

- La Comisión acordó **aprobar las conclusiones y recomendaciones** propuestas, nombrándose como **diputado informante** al señor **Miguel Ángel Alvarado**.

V.- ORDEN DEL DÍA.

El diputado **Alvarado** (presidente), da lectura a la carta N° 4 del Gerente Regional de Empresa Aguas del Valle, don Andrés Nazer Vega, individualizada en la cuenta de esta sesión.

El diputado **Walker** solicita se lea la respuesta enviada en relación al oficio enviado a SERNAC.

El diputado **Alvarado** (presidente), procede a leer el oficio N° 441 del Director Nacional del SERNAC, don Ernesto Muñoz Lamartine, mediante el cual se da respuesta al oficio N° 046 de fecha 6 de enero de 2016, informando las acciones de mediación colectiva con empresa Aguas del Valle.

El diputado **Gahona** señala que la empresa Aguas del Valle no explica la forma en que se determinó el valor a compensar, ni tampoco SERNAC entregó su opinión sobre dicha propuesta. Estima que el perjuicio sufrido por los consumidores fue mucho mayor al ofrecimiento de la empresa, siendo por ende insuficiente.

El diputado **Walker** cree relevante tener todos los elementos en vista antes de emitir el respectivo informe de esta Comisión. Califica como una

burla el monto ofrecido en compensación, pues los costos de los usuarios afectados son altamente mayores, siendo reprochable la falta de mayor énfasis y firmeza de parte del SERNAC.

EL diputado **Lemus** coincide en que el daño experimentado por los usuarios es muy superior al valorado desde la empresa, siendo también urgente contar con mejores normas en esta materia que permitan aumentar los controles y fiscalización general de los servicios de agua.

El diputado **Alvarado** (presidente), procede a leer las conclusiones y recomendaciones propuestas.

* Puestas en votación, las **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES** fueron **APROBADAS POR UNANIMIDAD**. Votaron a favor la diputada señora Provoste y los diputados señores Alvarado, Browne, Gahona, Lemus, Rathgeb, Robles, Raúl Saldívar y Walker. No existieron votos en contra ni abstenciones.

- A continuación, se expone el contenido de las conclusiones y recomendaciones aprobadas:

“ CONCLUSIONES.

En cumplimiento del mandato de la H. Sala de la Cámara de Diputados, la Comisión propone a las y los señores diputados las siguientes conclusiones:

1.- El sistema sanitario vigente en Chile, a contar de la década de los ochenta resulta paradigmático, teniendo virtudes y falencias, siendo un sistema perfectible; sin embargo, el éxito de una política pública de regulación económica no sólo se puede medir por algunas de sus virtudes, como lo son el grado de cobertura que alcanzan los servicios regulados o la eficiencia económica lograda por el ente regulado —que son objetivos esenciales de aquella política—, sino que también hay otras áreas de evaluación¹; ya que existen otros aspectos donde existen falencias en el sistema sanitario chileno y reconocidas por la literatura especializada y por las propias autoridades citadas a exponer.

En este contexto, desde el punto de vista de las inversiones resulta importante señalar la desigual respuesta de las empresas sanitarias en relación a aquellas inversiones que generan nuevos ingresos, respecto a las que no lo hacen. En efecto, el interés de lograr un rápido incremento en la cobertura —en especial en lo referido al tratamiento de aguas servidas— tiene su correlato en la aplicación de tarifas por un nuevo servicio de parte de las empresas. En contraste, en el caso de las inversiones de reposición, cuyo componente queda considerado

¹ Trillas, F. y Staffiero, A. (2007) *Regulatory reform, development and distributive concerns?* IESE Business School (Universidad de Navarra) Working Paper. Disponible en http://wwwapp.iese.edu/research/res_detail.asp?ident=40554&lang=en

en las tarifas que se estudian cada 5 años, no existen incentivos para tales inversiones, puesto que mientras más se posponga la reposición de la infraestructura, mayor será el beneficio de las empresas. La resistencia de llevar adelante en los tiempos adecuados sus programas de reposición hace, en la práctica, inviable una acción verdaderamente preventiva de parte de las empresas sanitarias, porque les resultará más conveniente actuar sobre la base de una instalación que ha colapsado definitivamente.

Las falencias que se observan y ameritan una revisión legislativa son:

- a) En materia de la regulación del ente regulador y fiscalizador, existe una indefinición en la autoridad a cargo de la política sanitaria, en efecto interfieren diversas instituciones del estado en la regulación hídrica, con diversos tramites y permisos para obtener ante cada una de ellas, ante esta ambigüedad, la autoridad a cargo de los delineamientos de la política sanitaria, que se apliquen al ente fiscalizador, que se retroalimiente de la práctica para su perfeccionamiento, no son factoes claros en nuestro derecho sanitario, es mas, *“No hay claridad respecto de las responsabilidades institucionales en lo relativo a la formulación de políticas. En lo formal es el Ministerio de Obras Públicas quien debe asumir dicha función. Sin embargo, dicho ministerio tiene otras áreas relevantes que atender y su tradición responde más a la de una institución ejecutora. En la práctica, el rol del MOP se limita a la ejecución de programas de agua potable en el sector rural y a la regulación de los recursos hídricos, y no al desarrollo del sector sanitario como servicio de utilidad pública. El Ministerio de Economía tiene una mayor cercanía al tema, pero no tiene un mandato claro sobre este sector y su relación formal con la entidad fiscalizadora se concentra en la fijación de tarifas”*².
- b) Otro problema identificado dice relación con la obligación del ente regulado de responder por sus acciones (accountability), con escasa regulación en el derecho sanitario chileno. En este punto, es importante precisar que no distingue la normativa vigente, la forma en que el organismo regulador responde por un actuar negligente (como en la especie ocurre), salvo la responsabilidades funcionarias que siempre deben preseguirse conforme al estatuto administrativo. Y en materia de los derechos de los consumidores, no existe una regulación diferente

² **González, A.** (2006), Estudio sobre la revisión de la institucionalidad regulatoria de los servicios sometidos a fijación tarifaria. Pp. 66. Disponible en http://tere.r-t.cl/ei/2006_07/Paper_1.pdf

cuando el servicio prestado, es un servicio publico, un bien de extrema necesidad y cuya prestacion tiene un calro objetivo social, es decir, los derechos del consumidor debiesen estar regulados con distintos niveles de garantias de solucion, cuando se trata de objetos de lujo o recreacion y cuando se trate de servicios publicos que tienen las características anotadas y son prestadas por empresas privadas, ya por un sistema de concesión o bien como propietarios de las acciones respectivas.

- c) En materia de participación ciudadana y la transparencia regulatoria; en países como Estados Unidos y el Reino Unido los reguladores consultan a la comunidad para que ésta presente sus observaciones, por ejemplo, futuras normas sobre calidad de servicio. En otros países, como Argentina, por ejemplo, el mismo regulador del agua potable y saneamiento ha implementado audiencias públicas para dar cuenta tanto de su gestión como para recoger la opinión de los usuarios respecto de la calidad del servicio que prestan las empresas proveedoras. En cuanto a la participación ciudadana, existe una normativa mínima prevista en los artículos 13 del DFL N° 70/88 y el artículo 4 del DS N° 453/89, siendo las únicas normas en materia de participación ciudadana en el procedimiento de cálculo tarifario de una empresa determinada, así, dicha norma establece que quien tenga interés comprometido en el procedimiento de cálculo del sistema tarifario, podrán hacer observaciones dentro del plazo de 60 días, al inicio del procedimiento. Esto contrasta, por una parte, con la Ley General de Servicios Eléctricos (DFL N° 4/2007), que contiene normas particulares sobre participación ciudadana. Por ejemplo, su artículo 90 prevé la convocatoria a una “audiencia pública” luego de la recepción del estudio de transmisión troncal, para que un consultor exponga los resultados del mismo, abriéndose luego un período de observaciones en las que pueden expresar su visión los participantes usuarios e instituciones interesadas, que deberán ser consideradas en el informe técnico de la Comisión Nacional de Energía. Lo cual se aleja de las audiencias públicas, que constituyen un mecanismo con amplias experiencias de aplicación tanto en países de la OCED como en la región, de modo que, se podrían considerar como un mecanismo de consulta en los procesos de definición de estándares y niveles, que además de ser una definición de “política”, finalmente inciden en costos y tarifas. Al mismo tiempo, la existencia de estas instancias de

participación contribuyen tanto a la autonomía del regulador y a que el regulador pueda responder por sus acciones (accountability), por cuanto sus actos y decisiones, en estas materias, deben ser públicamente justificadas y explicadas.

- d) Se cuestiona la autonomía de la SISS, dado que ésta se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Obras Públicas, quien a su vez debe controlar la labor de la SISS, destacando la situación de afectación permanente de la prestación del servicio en el caso que se investiga de las empresas sanitarias de la IV Región de Coquimbo, la que se explica en la falta de rigurosidad de la Superintendente saliente y su equipo directivo, quien ha expresado a esta Comisión no disponer del marco regulatorio adecuado ni de los presupuestos que requiere este sector.

2.- Sin dejar de considerar la normativa sanitaria vigente, la cual establece la forma en que la SISS debe cumplir con sus funciones, teniendo siempre un objetivo social y considerando la forma en que se deben prestar los servicios de agua potable y alcantarillado con la condición de un servicio público (DFL N° 382) y un bien de extrema necesidad; según lo prescriben los artículos 2° y 4° de la ley N° 18.902 y el artículos 55 del D.F.L. N° 382, de 1988, del MOP; la ley N° 18.902 en sus artículos 18° y siguientes y la Ley N° 10.336 sobre la Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la Republica en sus artículos 51° y siguientes y artículos 68° y siguientes, la cual prevé que la SISS queda sujeta al control de ésta última en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, se concluye que la SISS ha venido ejerciendo su función fiscalizadora respecto de la empresa Aguas del Valle de manera imperfecta, alejándose del marco legal, sin cumplir con las normas relativas a la supervigilancia que debe ejercer y las multas que debe aplicar, toda vez que concurriendo las situaciones de hechos previstas en la ley, la máxima sanción debiese aplicarse, es decir, existiendo la habilitación legal previa para la SISS en la normativa sanitaria vigente referida, concurriendo en la realidad los supuestos legales, siendo éstos lo diferentes periodos de infracción aquí descritos, considerando su número, su reiteración y gravedad y por ser un bien público de primera necesidad el que presta la empresa Aguas del Valle, habiendo concurrido el supuesto de hecho, la SISS debió aplicar las sanciones legales establecidas en la Ley N° 18.902 art. 11 y siguientes y en el DFL N° 382 sobre la Ley General de Servicios Sanitarios en su art. 26, pudiendo imponer:

1) La Ley N° 18.902, en su art. 11, dispone que: *“(...) De una a cincuenta unidades tributarias anuales, tratándose 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.

b) De cincuenta y una a mil unidades tributarias anuales, cuando se trate 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.

c) De una a cien unidades tributarias anuales, cuando se trate 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 N° 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 (...).”

2) El DFL N° 382 de Ley sobre Servicios Sanitarios, en su art. 26 prescribe los casos que hacen procedente la caducidad de una concesión: “(...) *El Presidente de la República, en base a un informe técnico elaborado por la entidad normativa, podrá declarar caducadas las concesiones que se encuentren en explotación:*

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.

Para la calificación de dichas causales, la entidad normativa deberá considerar la gravedad de sus consecuencias y la reiteración de su ocurrencia (...).”

En este punto, es importante destacar que si bien la SISS no tiene la responsabilidad política para evaluar, proponer y llevar adelante modificaciones al marco regulatorio, le corresponde como responsabilidad esencial (hecho que no se constata en esta investigación), efectuar un seguimiento del sector sanitario y anticipar escenarios posibles sobre sus consecuencias en el sector y la prestación de los servicios. Para tal fin, la normativa le otorga a la SISS facultades para requerir de los prestadores toda la información necesaria que le permita realizar

tales análisis.

Desde tal punto de vista, resulta revelador señalar que la Superintendencia se desprendió en una restructuración anterior, de su Área de Estudios que pretendía, precisamente, cumplir dicha función, lo que posiblemente influya en la carencia de una visión estratégica de lo que es y será el sector sanitario y de las reformas que se debieran acometer por parte de la SISS.

Al respecto, es preciso destacar que la Superintendente que acaba de dejar el cargo, prolongó su gestión durante 9 años (sin que en ese periodo, diera sus opiniones ante esta instancia investigativa), se haya conocido una mirada de largo plazo o la posibilidad de tener un análisis crítico del sector, sin siquiera tener la intención de relevar algunos de los temas mencionados en esta Comisión. Preocupa que la falta de discusión interna o la debida alternancia de los equipos directivos que han tenido una conducta, por decir lo menos, reprochable (viaje a Barcelona, cuyos costos fueron pagados por Aguas Andinas), afecten la capacidad de disponer de una SISS moderna, no capturada y comprometida con los desafíos actuales del sector.

3.- La empresa Aguas del Valle ha tenido un desempeño de sus obligaciones legales y contractuales deficiente y negligente en distintos ámbitos de su gestión:

1° Falta de oportunidad de las inversiones que garanticen la continuidad y calidad del servicio. En efecto, en el año 2015 la empresa Aguas del Valle solo cumplió con el 47% del plan de desarrollo vigente.

2° Deficiente gestión o respuesta frente a la emergencia, como en las precipitaciones ocurridas y la consecuente turbiedad en los caudales de los ríos e la zona (Elqui, Limarí), donde se apreció la falta de facultades de su gerente para tomar decisiones frente a la emergencia, como la escases y baja frecuencia de camiones aljibes y falta de información a los clientes de los planes de emergencia o mitigación.

3° Gestión deficiente en los planes de mitigación o abastecimiento alternativo cuando una emergencia obliga a implementarlo.

4° Toma de decisiones de la empresa centralizada en Valparaíso contando con un gerente zonal sin facultades suficientes para la implementación de medidas de mitigación, de emergencia, falta de conocimiento de estas medidas por las autoridad regional y por ende la falta de información de las mismas de manera oportuna e eficiente a los clientes y la SISS.

5° Se constató en esta Comisión que en los procesos de sanción con la información tenida a la vista, la SISS no aplicó, encontrándose facultada para ello, las sanciones que correspondía a los incumplimientos graves en que incurrió la

empresa Aguas del Valle (incluso se llegó a rebajar en un 50% el monto de la multa que ella misma le había aplicado).

4.- Asimismo, se considera absolutamente insatisfactorio el exiguo ofrecimiento de la empresa Aguas del Valle de entrega runa compensación económica de \$ 5.000 (cinco mil pesos) po famili afectada por estos hechos, en el marco del proceso de mediación colectiva. A la vez, se reprocha las gestiones del SERNAC que han derivado en una débil defensa de Iso derechos de los usuarios aquejados por el actuar negligente de la empresa de servicios sanitarios.

- RECOMENDACIONES Y PROPOSICIONES.

Se recomienda:

1.- Considerando la normativa sanitaria vigente, conforme a la cual la SISS debe cumplir con sus funciones, teniendo siempre un objetivo social y considerando la forma en que se deben prestar los servicios de agua potable y alcantarillado con la condición de un servicio público (DFL N° 382) y un bien de extrema necesidad; según lo prescriben los artículos 2° y 4° de la ley N° 18.902 y el artículos 55° del D.F.L. N° 382 del MOP; la ley N° 18.902 en sus artículos 18° y siguientes y la Ley N° 10.336 sobre la Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la Republica en sus artículos 51° y siguientes y artículos 68° y siguientes, los cuales prevén que la SISS queda sujeta al control de ésta última en el ejercicio de sus funciones y lo prescrito en nuestra Carta Fundamental sobre el principio de responsabilidad que se aplica a toda la administración pública en los art. 6, 7 y 38; se recomienda se envíen todos los antecedentes de esta comisión al Contralor General de la Republica, y al Consejo de Defensa del Estado, a fin de que, se sirvan informar y a su vez determinar si proceden sumarios administrativos y sanciones para perseguir la responsabilidad administrativa, perseguir la responsabilidad civil por posibles delitos funcionarios, respectivamente en relación con la SISS y sus funcionarios competentes en la fiscalización efectiva que debe ésta ejercer respecto de la empresa Aguas del Valle, considerando que el actuar negligente de la SISS ha quedado debidamente comprobado en esta investigación, y de la legalidad de las multas cursadas o la falta de las mismas en todos y cada uno de los episodios de infracción cometidas por dicha empresa, tales como el incumplimiento del plan de desarrollo, la mala calidad del servicio prestado, dando cuenta de ello el brote de Norovirus en Ovalle en septiembre de 2013, con la consecuente gastroenteritis de

la población, los múltiples cortes del suministro en los meses de enero del año 2011 en Illapel y La Serena, en los días 8 y 9 de enero de 2015, el corte de suministro de agua acaecido a fines de marzo de 2015 en La Serena y Coquimbo, el corte de suministro de 13 días consecutivos en el mes de julio del 2015 año, es decir, un servicio que no se ajustó a lo previsto en la Ley N° 18.902. En este contexto, no es posible pensar en la continuidad de los directivos involucrados, en el desempeño de sus actuales funciones, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas a que nos hemos referido.

2.- En lo que respecta al rol de ECONSSA, Empresa sanitaria estatal que tiene todas las concesiones donde la inversión privada funciona a través de un contrato de operaciones o de concesión del derecho de explotación de las concesiones sanitarias, la cual tiene el rol de velar o controlar el cumplimiento de los contratos de adjudicación de la licitación del derecho de explotación de las concesiones sanitarias o la transferencia de este, siendo una empresa pública SEP (del grupo sistema de empresas públicas) vinculada a CORFO y al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y constituida como S.A. Abierta, se rige por la Ley N° 18.045 sobre mercado de valores y N° 18.046 sobre S.A., en general sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Valores y Seguros y, aquellas de giro de servicios sanitarios constituidas como sociedad anónima sujetas a la vigilancia de la SISS (arts. 31 y siguientes Ley N° 18.046). Como empresa del estado, éste tiene una participación accionaria superior al 50% o designa a la mayoría de los miembros de su Directorio, a través de CORFO, está regida por normas de derecho público, el cual regula las funciones, potestades, organización, personal y patrimonio y a partir de ese marco rector actúan en el área económica de su rubro como un particular más, es decir, se regirán por el derecho común en la ejecución de su giro.

Visto todo lo antedicho, más lo prescrito en los artículos 6, 7 y 8 de la Constitución Política de la Republica, los artículos 5, 7, 11, 12, 13, 15, 16, los párrafos 2 y 3 del título III, todos de la Ley Orgánica Constitucional de Bases General de la Administración del Estado, el artículo 119 del Estatuto Administrativo; esta Comisión Especial Investigadora viene en recomendar se envíen todos los antecedentes al **CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA** y al **CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO**, a fin de que se sirvan informar y, a su vez, determinar si proceden sumarios administrativos y sanciones, así como iniciar procedimientos judiciales destinados a perseguir la responsabilidad civil respecto del directorio de ECONSSA por posibles delitos civiles y funcionarios de ECONSSA como garante del cumplimiento del contrato de transferencia del

derecho de explotación de concesiones sanitarias de diciembre del año 2003 entre ECONSSA y Aguas del Valle, en todos y cada uno de los episodios de infracción cometidos por dicha empresa, tales como el incumplimiento del plan de desarrollo, la mala calidad del servicio prestado, dando cuenta de ello el brote de Norovirus en Ovalle en septiembre de 2013, con la consecuente gastroenteritis de la población, los múltiples cortes del suministro en los meses de enero del año 2011 en Illapel y La Serena, en los días 8 y 9 de enero de 2015, el corte de suministro de agua acaecido a fines de marzo de 2015 en La Serena y Coquimbo, el corte de suministro de 13 días consecutivos en julio del 2015.

3.- El servicio de agua potable que no se ajustó a lo previsto en la Ley N° 18.902, el posible incumplimiento de las cláusulas números 15, 30, 41, 46 y 67 del contrato suscrito en diciembre del año 2003, las que dicen relación con la Calidad y continuidad de los servicios públicos sanitarios, el Desarrollo y reposición de los sistemas, que el plan de inversiones no presenta una ejecución acorde a su programación, que no ha existido un plan de contingencia para hacer frente a situaciones de emergencia, entre otras infracciones al contrato relativo a las empresas Aguas del Valle y Aguas Chañar.

4.- En cuanto a la prestación de servicios por parte del SERNAC en conformidad a la Ley N° 19.496, en particular en sus artículos 56 y siguientes y la calificación de la diligencia o negligencia de empresa sanitaria Aguas del Valle frente a las diversas infracciones denunciadas por esta Comisión, así como las posibles compensaciones a los clientes afectados por los reiterados cortes de suministro. En efecto, los hechos denunciados ante el SERNAC son: altos niveles de turbiedad los días 12 y 13 de julio de 2015 y consecuente corte de suministro, un cumplimiento en el plan de desarrollo del año 2015 sólo en un 47% del total, el brote de Norovirus en Ovalle en septiembre de 2013, con la consecuente gastroenteritis de la población, los múltiples cortes del suministro en los meses de enero del año 2011 en Illapel y La Serena, en los días 8 y 9 de enero de 2015, el corte de suministro de 13 días consecutivos el corte de suministro de agua acaecido a fines de marzo de 2015 en La Serena y Coquimbo, en julio del 2015, entre otras; que hay 13.572 clientes afectados en La Serena y 26.365 en Ovalle y, que la empresa solo ha venido en proponer una compensación a sus clientes con fecha 24 de septiembre de 2015, mediante la carta N° 273, que consta en los antecedentes de esta Comisión, la cual aún se encuentra en etapa de evaluación ante el SERNAC.

De lo expuesto, es posible asentar que las labores de mediación y de solución de controversias han sido poco satisfactorias para los clientes de la IV Región de Coquimbo. Por todo lo cual, esta Comisión viene en recomendar a su **EXCELENCIA LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA**, por intermedio del **MINISTERIO DE ECONOMÍA FOMENTO Y TURISMO**, un cambio en la legislación vigente del SERNAC, sirviéndose a su análisis y la consecuente presentación de un proyecto de ley, el cual establezca una regulación más garante y estricta, del punto de vista de sanciones y reparaciones o compensaciones, mayores potestades en materia de solución pacífica de controversias y dotar de mayores facultades al SERNAC para la persecución de la responsabilidad civil y penal de los directorios de las compañías o empresas, cuando el servicio prestado sea un servicio público o un bien de extrema necesidad y cuya prestación tiene un claro objetivo social, como el caso del agua potable y alcantarillado.

5.- Se recomienda Impulsar una reforma legal del marco regulatorio vigente del Derecho Sanitario, para lo cual esta Comisión propone oficiar a **SU EXCELENCIA LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA**, por intermedio del **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, a fin de solicitarle se sirva presentar un proyecto de ley que busque modificar la Ley N° 18.902 que crea la SISS, abocándose ese proyecto a la transparencia, participación ciudadana y fortalecimiento de los derechos de la ciudadanía ante las empresas del sector sanitario; la revisión y modernización de los actuales procedimientos de fiscalización a la calidad de servicio, con inclusión de parámetros para determinar la gravedad y reiteración de las infracciones, siguiendo el modelo de la Superintendencia de Medio Ambiente y la de Educación en lo que respecta a las causales de caducidad de una concesión; la regulación de los precios de transferencia; subsidios cruzados; la relación de las empresas sanitarias con sus empresas relacionadas; la obligatoriedad de las empresas sanitarias de ejecutar las inversiones requeridas y mayores multas por estos incumplimientos; respecto de las actuales plantas de tratamientos de aguas servidas, la reforma legal debiese contemplar asimismo mejoras en la normativa vigente a fin de elevar los índices de purificación y tratamiento del agua servida, con el objeto de poder disponerla con otros fines como industriales o agrícolas y que la venta o disposición del agua tratada como servida por parte de las empresas sanitarias se vea reflejada en un menor precio a los usuarios y no sólo a la empresa, considerando que el ente regulador no ha sido lo suficientemente proactivo en la promoción de las reformas necesarias al marco regulatorio, las que no ha

verificado en el ejercicio de sus funciones.

A su vez, este requerimiento de análisis de la legislación vigente y una modificación legal de la misma, deberá incluir una reestructuración del régimen concesional, pasando a revisar los contratos de transferencia del derecho de explotación de las concesiones sanitarias, que vayan a vencer en las próximas décadas, buscando que el proyecto de ley defina parámetros para exigir el cumplimiento de dichos contratos y mayores sanciones por no hacerlo, ampliando las facultades de **SU EXCELENCIA LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA** para decretar la caducidad de la concesión sanitaria y, en su caso, de los contratos de operación y explotación, de acuerdo a la correspondiente regulación legal; una revisión de las áreas de concesión del sector urbano y de las localidades rurales que han crecido o se han desarrollado en el último tiempo, ya que este crecimiento no se ha visto reflejado en el área y régimen de concesiones, especialmente en el sistema de los APR, que deberían contar con la debida asistencia técnica de la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH), a modo de dar un efectivo abastecimiento a la población del servicio de agua potable y el tratamiento aguas servidas; mejorando así la normativa publica vigente que regula las concesiones sanitarias, toda vez que han transcurrido 25 años desde su entrada en vigencia.”

- Respecto a lo anterior, cabe destacar que las conclusiones y recomendaciones aprobadas han considerado las **observaciones** planteadas por la **diputada señora Provoste** (destacadas en rojo), y la **propuesta** suscrita por los **diputados señores Alvarado, Gahona, Lemus, Provoste, Saldívar y Walker**, lo que respectivamente se adjunta a continuación:

“ VII.- PROYECTO DE CONCLUSIONES.

En cumplimiento del mandato de la H. Sala, la Comisión propone a los Srs. Y Sras. Diputados y Diputadas las siguientes conclusiones:

1.- Visto lo expuesto en los apartados IV, V y VI. Podemos concluir que, el sistema sanitario vigente en Chile a contar de la década de los ochenta resulta paradigmático, teniendo virtudes y falencias, siendo un sistema prefectible; sin embargo, el éxito de una política pública de regulación económica no sólo se puede medir por algunas de sus virtudes, como lo son el grado de cobertura que alcanzan los servicios

regulados o la eficiencia económica lograda por el ente regulado —que son objetivos esenciales de aquella política—, sino que también existen otras áreas de evaluación; pero los importantes logros dichos no cubren todos los aspectos a analizar, ya que existen otros aspectos donde existen falencias apuntadas por la literatura especializada y por las propias autoridades citadas a exponer, según vimos en los numerales IV, V y VI.

En este contexto, desde el punto de vista de las inversiones resulta importante señalar la desigual respuesta de las sanitarias en relación a aquellas inversiones que generan nuevos ingresos, respecto a las que no lo hacen. En efecto, el interés de lograr un rápido incremento en la cobertura —en especial en lo referido al tratamiento de aguas servidas— tiene su correlato en la aplicación de tarifas por un nuevo servicio de parte de las empresas. En contraste, en el caso de las inversiones de reposición, cuyo componente queda considerado en las tarifas que se estudian cada 5 años, no existen incentivos para tales inversiones, puesto que **mientras más se posponga** la reposición de la infraestructura mayor será el beneficio de las empresas.

La resistencia de llevar adelante en los tiempos adecuados sus programas de reposición hace, en la práctica, inviable una acción verdaderamente preventiva de parte de las sanitarias, porque les resultará más conveniente actuar sobre la base de una instalación que ha colapsado definitivamente.

Las falencias que se observan y ameritan una revisión legislativa son:

- a) En materia de la regulación del ente regulador y fiscalizador, existe una indefinición en la autoridad a cargo de la política sanitaria *“No hay claridad respecto de las responsabilidades institucionales en lo relativo a la formulación de políticas. En lo formal es el Ministerio de Obras Públicas quien debe asumir dicha función. Sin embargo, dicho ministerio tiene otras áreas relevantes que atender y su tradición responde más a la de una institución ejecutora. En la práctica, el rol del MOP se limita a la ejecución de programas de agua potable en el sector rural y a la regulación de los recursos hídricos, y no al desarrollo del sector sanitario como servicio de utilidad pública. El Ministerio de Economía tiene una mayor cercanía al tema, pero no tiene un mandato claro sobre este sector y su relación formal con la entidad fiscalizadora se concentra en la fijación de tarifas”*.
- b) Otro problema identificado dice relación con la obligación del ente regulado de responder por sus acciones (accountability), con escasa regulación en el derecho sanitario chileno.

En este punto, es importante precisar que no distingue la normativa vigente, la forma en que el organismo regulador responde por un actuar negligente (como en la especie ocurre), salvo la responsabilidades funcionarias que siempre deben preseguirse conforme al estatuto

administrativo.

- c) En materia de participación ciudadana y la transparencia regulatoria; en países como Estados Unidos y el Reino Unido los reguladores consultan a la comunidad para que ésta presente sus observaciones, por ejemplo, futuras normas sobre calidad de servicio. En otros países, como Argentina, por ejemplo, el mismo regulador del agua potable y saneamiento ha implementado audiencias públicas para dar cuenta tanto de su gestión como para recoger la opinión de los usuarios respecto de la calidad del servicio que prestan las empresas proveedoras. En cuanto a la participación ciudadana, existe una norma que la prevé, el artículo 13 del DFL N° 70/88 y el artículo 4 del DS N° 453/89, siendo las únicas normas en materia de participación ciudadana en el procedimiento de cálculo tarifario de una empresa determinada, así, dicha norma establece que quien tenga interés comprometido en el procedimiento de cálculo del sistema tarifario, podrán hacer observaciones dentro del plazo de 60 días, al inicio del procedimiento. Esto contrasta, por una parte, con la Ley General de Servicios Eléctricos (DFL N° 4/2007), que contiene normas particulares sobre participación ciudadana. Por ejemplo, su artículo 90 prevé la convocatoria a una «audiencia pública» luego de la recepción del estudio de transmisión troncal, para que un consultor exponga los resultados del mismo, abriéndose luego un período de observaciones en las que pueden expresar su visión participantes usuarios e instituciones interesadas, que deberán ser consideradas en el informe técnico de la Comisión Nacional de Energía. Lo cual se aleja de las audiencias públicas, que constituyen un mecanismo con amplias experiencias de aplicación tanto en países de la OCED como en la región, de modo que, se podrían considerar como un mecanismo de consulta en los procesos de definición de estándares y niveles, que además de ser una definición de “política”, finalmente inciden en costos y tarifas. Al mismo tiempo, la existencia de estas instancias de participación contribuyen tanto a la autonomía del regulador como a responder por sus acciones (accountability), por cuanto sus actos y decisiones, en estas materias, deben ser públicamente justificadas y explicadas.
- d) La autarquía de la SISS, dado que ésta se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Obras Públicas, quien a su vez debe controlar la labor de la SISS, dada la baja autonomía de ésta, por ejemplo, en su presupuesto, es posible sostener que aun la claridad legal de atribuciones puede verse opacada por la injerencia que el poder político tiene sobre la dirección del regulador.

La presunta autonomía que la SISS tendría a partir de lo establecido en su artículo 1°, de su ley orgánica (Ley N°18.902), en la práctica se ve afectada por la ingerencia del respectivo ministerio. Esta situación y la falta de voluntad de la Superintendente saliente, y su equipo de directivos, ha sido una excusa permanente para no proponer las modificaciones que requiere el marco regulatorio, y mantener en consecuencia el statu-quo del sector.

2.- Visto lo expuesto en los apartados IV, V y VI. Podemos concluir que, la normativa sanitaria vigente, establece la forma en que la SISS debe cumplir con sus funciones, teniendo siempre un objetivo social y considerando la forma en que se deben prestar los servicios de agua potable y alcantarillado con la condición de un servicio público (DFL N° 382) y un bien de extrema necesidad; según lo prescriben los artículos 2° y 4° de la ley N° 18.902 y el artículo 55 del D.F.L. N° 382, de 1988, del MOP; la ley N° 18.902 en sus artículos 18° y siguientes y la Ley N° 10.336 sobre la Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República en sus artículos 51° y siguientes y artículos 68° y siguientes, la cual prevé que la SISS queda sujeta al control de ésta última en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, concluimos que la SISS ha venido ejerciendo su función fiscalizadora respecto de la empresa Aguas del Valle de manera imperfecta, alejándose del marco legal, sin cumplir con las normas relativas a la supervigilancia que debe ejercer, las multas que debe aplicar, toda vez que concurriendo las situaciones de hechos previstas en la ley la máxima sanción debiese aplicarse, los supuestos de hecho son las infracciones descritas y la SISS debería aplicar las sanciones legales, establecidas en la Ley N° 18.902 art. 11 y siguientes y en el DFL N° 382 sobre la Ley General de Servicios Sanitarios en su art. 26, pudiendo imponer:

1) Art. 11 Ley n° 18.902 "(...) De una a cincuenta unidades tributarias anuales, tratándose 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.

b) De cincuenta y una a mil unidades tributarias anuales, cuando se trate 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.

c) De una a cien unidades tributarias anuales, cuando se trate 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 N° 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 (...).

2) DFL N° 382 de Ley sobre Servicios Sanitarios, en su art. 26 prescribe los casos que hacen procedente la caducidad de una concesión: "(...) El Presidente de la República, en base a un informe técnico elaborado por la entidad normativa, podrá declarar caducadas las concesiones que se encuentren en explotación:

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.

Para la calificación de dichas causales, la entidad normativa deberá considerar la gravedad de sus consecuencias y la reiteración de su ocurrencia (...).

En este punto, es importante destacar, que si bien la SISS no tiene la responsabilidad política para evaluar, proponer y llevar adelante modificaciones al marco regulatorio, le corresponde como responsabilidad esencial (hecho que no se constata en esta investigación), efectuar un seguimiento del sector sanitario y anticipar escenarios posibles sobre sus consecuencias en el sector y la prestación de los servicios. Para tal fin, la normativa le otorga a la SISS facultades para requerir de los prestadores toda la información necesaria que le permita realizar tales análisis.

Desde tal punto de vista, resulta revelador señalar que la Superintendencia se desprendió, en una reestructuración anterior, de su Area de Estudios que pretendía, precisamente, cumplir dicha función, lo que posiblemente influya en la carencia de una visión estratégica de lo que es y será el sector sanitario y de las reformas que se debieran acometer por parte de la SISS.

Al respecto, es preciso destacar que la Superintendente que acaba de dejar el cargo, prolongó su gestión durante 9 años (sin que en

ese periodo, de sus propias opiniones ante esta instancia investigativa), se haya conocido una mirada de largo plazo o la posibilidad de tener un análisis crítico del sector, sin siquiera tener la intención de relevar algunos de los temas mencionados en esta Comisión. Preocupa, que la falta de discusión interna o la debida alternancia de los equipos directivos, que han tenido una conducta, por decir lo menos reprochable(viaje a Barcelona, cuyos costos fueron pagados por Aguas Andinas),afecten la capacidad de disponer de una SISS moderna, no capturada y comprometida con los desafíos actuales del sector.

3.- Visto lo expuesto en los apartados IV, V y VI. Podemos concluir que, la empresa Aguas del Valle ha tenido un desempeño de sus obligaciones legales y contractuales deficiente y negligente en distintos ámbitos de su gestión:

1° Falta de oportunidad de las inversiones que garanticen la continuidad y calidad del servicio,

2° Deficiente gestión o respuesta frente a la emergencia, como en las precipitaciones ocurridas y la consecuente turbiedad en los caudales de los ríos e la zona (Elqui, Limarí),

3° Gestión deficiente en los planes de mitigación o abastecimiento alternativo cuando una emergencia obliga a implementarlo,

4° Toma de decisiones de la empresa centralizada en Valparaíso contando con un gerente zonal sin facultades suficientes para la implementación de medidas de mitigación, de emergencia, falta de conocimiento de estas medidas por las autoridad regional y por ende la falta de información de las mismas de manera oportuna e eficiente a los clientes y la SISS.

5° Se constato en esta Comisión, que en los procesos de sanción con la información tenida a la vista, la SISS no aplicó, encontrándose facultada para ello, las sanciones que correspondía a los incumplimientos graves en que incurrió la empresa Aguas del Valle(incluso se llevo a rebajar en un 50% el monto de la multa que ella misma le había aplicado).

VIII.- PROYECTO DE RECOMENDACIONES.

Visto y considerando lo expuesto en los numerales IV, V, VI. Podemos recomendar:

1.- Considerando la normativa sanitaria vigente, conforme a la cual la SISS debe cumplir con sus funciones, teniendo siempre un

objetivo social y considerando la forma en que se deben prestar los servicios de agua potable y alcantarillado con la condición de un servicio público (DFL N° 382) y un bien de extrema necesidad; según lo prescriben los artículos 2° y 4° de la ley N° 18.902 y el artículo 55° del D.F.L. N° 382 del MOP; la ley N° 18.902 en sus artículos 18° y siguientes y la Ley N° 10.336 sobre la Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República en sus artículos 51° y siguientes y artículos 68° y siguientes, la cual prevé que la SISS queda sujeta al control de ésta última en el ejercicio de sus funciones; se recomienda se envíen todos los antecedentes de esta comisión al Contralor General de la República a fin de que, se sirva informar y a su vez determinar si proceden sanciones o sumarios administrativos para perseguir la responsabilidad administrativa, respecto de la SISS y sus funcionarios competentes en la fiscalización efectiva que debe ésta ejercer respecto de la empresa Aguas del Valle, **considerando que el actuar negligente de la SISS, ha quedado debidamente comprobado en esta investigación** y de la legalidad de las multas cursadas o la falta de las mismas en todos y cada uno de los episodios de infracción cometidas por dicha empresa, ya que el tema reviste una importancia real y un daño grave para la población **que se ha denunciado. En este contexto, no es posible pensar en la continuidad de los directivos involucrados, en el desempeño de sus actuales funciones, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas a que nos hemos referido.**

2.- Impulsar una reforma legal del marco regulatorio vigente, abocándose a la transparencia, participación y fortalecimiento de los derechos de la ciudadanía ante el sector sanitario, **y considerando que el ente regulador no ha sido lo suficientemente proactivo en la promoción de las reformas necesarias al marco regulatorio, las que ha verificado en el ejercicio de sus funciones.**

Debe informarse al efecto al MOP, las siguientes propuestas:

- Revisión y modernización de los actuales procedimientos de fiscalización a la calidad de servicio, con inclusión de parámetros para determinar la gravedad y reiteración de las infracciones, siguiendo el modelo de la superintendencia de medio ambiente y de educación, la regulación de los precios de transferencia y participación ciudadana.

- Obligatoriedad de las empresas sanitarias para ejecutar las inversiones requeridas y mayores multas por estos incumplimientos.”

“

CON ELUSION

Propuesta del diputado Matías Walker para complementar el punto 3. de las recomendaciones de la Comisión Investigadora con el siguiente párrafo final:

4°

“Asimismo, consideramos absolutamente insatisfactorio el exiguo ofrecimiento de Aguas del Valle de entregar una compensación económica de \$5.000 por familia afectada por estos hechos en el marco del proceso de mediación colectiva referido en este acápite. A la vez, reprochamos las gestiones del SERNAC que han derivado en una débil defensa de los derechos de los usuarios aquejados por el actuar negligente la empresa de servicios sanitarios”

”

El detalle de lo obrado en esta sesión queda registrado en un archivo de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento.

Habiéndose cumplido el objeto de la presente sesión, se levantó a las 17:00 horas.

MIGUEL ÁNGEL ALVARADO
Presidente de la Comisión

ÁLVARO HALABI DIUANA
Secretario de la Comisión