

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Conforme con la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, LMOR) y el Reglamento General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, la SUNASS), esta se encuentra facultada para normar, regular, supervisar, fiscalizar y sancionar, dentro del ámbito de su competencia, las actividades que involucran la prestación de los servicios de saneamiento.

El 18 de enero de 2007 se publicó la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS-CD, que aprueba el Reglamento General de Supervisión y Sanción (en adelante, el RGSS), norma que contempla los parámetros sobre los que se ejerce la función supervisora y sancionadora de la SUNASS, teniendo como ámbito de aplicación objetivo a las actividades vinculadas con la prestación de los servicios de saneamiento realizadas por las empresas prestadoras.

El 21 de diciembre de 2016, se publicó el Decreto Legislativo N° 1272 que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General e incorpora el Capítulo II del Título IV, denominado “La Actividad Administrativa de Fiscalización”, el cual unifica las acciones de fiscalización de la administración pública, otorgándole un tratamiento unitario y común a las formas de intervención que las entidades realizan sobre actividades de los administrados, con el objeto de comprobar si en el ejercicio de alguna de sus facultades cumplen con las obligaciones impuestas por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, que aprobó el TUO de la LPAG .

El 29 de diciembre de 2016 se publicó el Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento¹ (en adelante Ley Marco) y el 26 de junio de 2017, a través del Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA², se aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco (en adelante, Reglamento de la Ley Marco) que establecen el nuevo marco normativo que regula la gestión y prestación de los servicios de saneamiento a nivel nacional. Estas normas disponen la asignación de nuevas competencias y funciones a la SUNASS³, destacando entre otras, la regulación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.

En tal sentido, la SUNASS considera oportuno establecer disposiciones orientadas a fiscalizar los servicios de saneamiento brindados por las Organizaciones Comunales en el ámbito rural, a fin de mejorar la calidad de la prestación del citado servicio.

II. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco y su Reglamento es que se otorga a la SUNASS competencias en verificar la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural. En atención a ello, durante los años 2018 y 2019 se realizaron 1,200 monitoreos a las Organizaciones Comunales con la finalidad de identificar la prestación de servicios de saneamiento.

¹ Publicada el 29 de diciembre de 2016 en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano*.



² Publicado el 26 de junio de 2017 en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano*.

³ Cabe mencionar que, conforme lo dispuesto en la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Marco, concordante con la Séptima Disposición Complementaria Transitoria de su reglamento, la implementación de las nuevas competencias y funciones de la SUNASS en pequeñas ciudades y el ámbito rural se realiza de forma progresiva. En tanto esto ocurre, los prestadores de servicios de saneamiento y las demás entidades con competencias en materia de saneamiento continúan ejerciendo las funciones asignadas en la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento y la Ley N° 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, en cuanto les corresponda.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO Nº 023- 2020-SUNASS-CD
REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO BRINDADOS POR
ORGANIZACIONES COMUNALES

En los referidos monitoreos se verificaron distintos aspectos de las Organizaciones Comunales, tales como la constitución y organización del prestador, el cobro por el servicio prestado, las condiciones de la prestación de los servicios de saneamiento, entre otros.

Asimismo, se evidenció la problemática que se detalla a continuación:

- 
- 
- Si bien en ciertas oportunidades ha existido una comunicación directa con los responsables de la Organización Comunal, las áreas técnicas municipales (ATM) han brindado apoyo en la labor de SUNASS en el sentido de coordinar que todos los responsables e involucrados en la prestación del servicio se encuentren presentes en el momento de efectuar el monitoreo, dado que la mayoría de Organizaciones Comunales no cuentan con un espacio físico permanente donde poder convocarlos.
 - La ubicación geográfica de la mayoría de Organizaciones Comunales dificulta el acceso a sus instalaciones e infraestructura de agua y saneamiento en el ámbito rural, toda vez que es necesario utilizar medios de transporte no convencionales, (pequeño, deslizadores, avionetas, entre otras), recorrer caminos no asfaltados (trochas), inclemencias climáticas, etc., propios del sector rural.
 - Las características culturales (dialectos, costumbres, creencias, cosmovisión, entre otros) de los integrantes de algunas Organizaciones Comunales dificultan el desarrollo de la acción de monitoreo, por ejemplo, algunas comunidades no aceptan que se agregue cloro al agua, porque dentro de su cosmovisión consideran al agua como su fuente madre.
 - Las personas a cargo de la Organización Comunal, carecen de capacitación por parte de los gobiernos locales, generalmente no tienen conocimiento suficiente que permita realizar adecuadamente las actividades de operación y mantenimiento de la infraestructura del sistema de agua y saneamiento.
 - Con respecto al monitoreo de la calidad de agua, los laboratorios acreditados por INACAL se encuentran centralizados en Lima, dificultando la labor de control de las muestras con respecto al análisis de calidad de agua (Parámetros fisicoquímicos y microbiológicos), toda vez que el tiempo de preservación de algunas muestras es corto, volviendo costoso y de poca accesibilidad a los laboratorios acreditados para realizar este tipo de control.
 - En las acciones de monitoreo que se realizaron a las Organizaciones Comunales se hicieron observaciones relativas al mantenimiento de la infraestructura.

De acuerdo a la citada problemática identificada por la SUNASS, a fin de contribuir a mejorar las acciones básicas de operación y mantenimiento de las Organizaciones Comunales en el sector rural, es fundamental considerar un adecuado funcionamiento del modelo de responsabilidad compartida⁴, utilizando la información proporcionada por las ATM u Organizaciones Comunales, a partir de la “interacción” entre dos regulaciones paralelas: la regulación estatal ejercida por la ATM y la autorregulación de la Organizaciones Comunales, con el propósito de incentivar el cambio de conducta hacia la consecución de objetivos regulatorios.

Por lo expuesto, la SUNASS cuenta con la facultad de normar la fiscalización de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural y para tal efecto se ha

⁴ Artículo 14 de la Ley Marco y párrafo 32.4 del artículo 32 del Reglamento de la Ley Marco.

elaborado el “Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento Brindados por Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural”, el cual ostenta la siguiente estructura.

II.1 DISPOSICIONES GENERALES

El Reglamento tiene por objeto establecer las normas aplicables a la función de fiscalización de la prestación del servicio de saneamiento a las Organizaciones Comunales, materia bajo el ámbito de competencia de la SUNASS, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco.

Considerando que el objetivo del presente Reglamento es establecer las disposiciones sobre la función de fiscalización de la SUNASS aplicables a las Organizaciones Comunales en el ámbito rural, por lo tanto, el ámbito de aplicación objetivo de fiscalización debe estar asociada “Reglamento de calidad de la prestación de los servicios de saneamiento brindados por organizaciones comunales en el ámbito rural” y a la “Metodología para la fijación del valor de la cuota familiar por la prestación de los servicios de saneamiento brindados por organizaciones comunales” aprobados por la SUNASS.

Al respecto, la función de fiscalización de la SUNASS, en el ámbito rural, comprende las siguientes materias: (i) Acceso a los servicios de saneamiento, (ii) Calidad en la prestación de los servicios de saneamiento, (iii) Recaudación, (iv) Cierre o Corte y reapertura de la conexión; y, (v) otras obligaciones derivadas del marco legal vigente sobre la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.

II.2 DE LA FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Se consideraron como principios rectores de la acción de la SUNASS en el desarrollo de su función de fiscalización del servicio de saneamiento en el ámbito rural, a los principios de prevención, predictibilidad, presunción de veracidad, simplicidad, legalidad y de buena fe procedimental, sin perjuicio de los otros principios en el TUO de la LPAG y en la Ley Marco.

La función de fiscalización de la SUNASS es ejercida por la Dirección de Fiscalización y las Oficinas Desconcentradas de Servicios⁵, y las acciones de fiscalización a desarrollarse se clasificaron en atención a las circunstancias que conlleva a su realización en las siguientes categorías: (i) Inopinadas o Programadas según el Plan Anual de Fiscalización y; (ii) en campo o de sede.

Adicionalmente, el ejercicio de la actividad fiscalizadora de SUNASS respecto de la prestación del servicio de saneamiento brindado por las Organizaciones Comunales en el ámbito rural, supone que la entidad actúe con diligencia, responsabilidad y respeto de los derechos de las Organizaciones Comunales, pero a la vez, adoptando las medidas necesarias para realizar de manera eficaz las acciones de fiscalización, por lo que se considera la incorporación de deberes y derechos de las Organizaciones Comunales y las facultades y obligaciones de la SUNASS.

II.3 ACCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Considerando la necesidad de establecer reglas que permitan garantizar la uniformidad del ejercicio de las acciones de fiscalización, el Reglamento contempla un esquema del procedimiento de fiscalización que se divide en tres etapas: (a) causa de la acción de fiscalización, (b) desarrollo de la acción de fiscalización y (c) conclusión de fiscalización.

⁵ De acuerdo a lo dispuesto en los lineamientos de desconcentración aprobados por la SUNASS, mediante Resolución de Gerencia General N° 100-2019-SUNASS-GG.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO Nº 023- 2020-SUNASS-CD
REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO BRINDADOS POR ORGANIZACIONES COMUNALES

Las acciones de fiscalización se inician por alguna de las siguientes causas: como parte de las actividades regulares programadas por la SUNASS en el Plan Anual de Fiscalización, realizada de manera periódica y previamente planificada y su ejecución responde a criterios técnicos, normativos, estratégicos y orientados a la identificación de riesgos; cuando la SUNASS toma conocimiento de problemas de alcance general, emergencias o encuentra indicios de actuaciones irregulares a cargo de las Organizaciones Comunales que amerite la acción de fiscalización; finalmente, por solicitudes de investigación formuladas por terceros. Para ello se tomará en consideración la información que, a criterio de la SUNASS, constituya indicio suficiente de conducta de las Organizaciones Comunales que amerite la acción de fiscalización.

De manera anterior al inicio de las acciones de fiscalización, la SUNASS podrá comunicar a la correspondiente Área Técnica Municipal, a fin de que tome conocimiento de la fiscalización.

Posteriormente, al iniciar la fiscalización el encargado de realizarla se apersonará e identificará ante la Organización Comunal, desarrollará las acciones previstas en el Plan de Trabajo y visitará las instalaciones de la Organización Comunal, incluyendo entre sus actividades el requerimiento o levantamiento de información, la revisión de documentación, entre otras. Al finalizar la acción de fiscalización, el encargado levantará el acta correspondiente, en el cual la SUNASS deje en evidencia la calificación del desempeño alcanzado por la Organización Comunal y adicionalmente se consignarán la identificación de riesgos y alertas con la finalidad de que las Organizaciones Comunales mejoren su gestión, la cual será firmada por este y el responsable de la Organización Comunal, entregando una copia de la misma.

Como se advierte en el presente documento, la prestación del servicio de saneamiento en el área rural en su gran mayoría es deficiente, por ello, con el Reglamento se busca que las Organizaciones Comunales cumplan con las obligaciones normativas a su cargo y mejoren la prestación del servicio de saneamiento en el ámbito rural.

Para ello, se debe adoptar una modalidad de fiscalización preventiva, en la que prevalezca el ánimo colaborativo, pedagógico y asesor de la autoridad, toda vez que a partir de la experiencia recogida durante los monitoreos realizados por la SUNASS en los años 2018 y 2019 a las Organizaciones Comunales, se advierte que la interacción entre el prestador y la autoridad administrativa debe priorizar que esta última verifique el cumplimiento de las obligaciones que tienen a su cargo y se formulen recomendaciones, con la finalidad de mejorar la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento.

En tal sentido, a través de la fiscalización la SUNASS brindará asistencia técnica en los aspectos en los que las Organizaciones Comunales tienen un escaso nivel de cumplimiento y que se vinculan a las materias de fiscalización presentes en el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento en el ámbito rural.

Esta labor pedagógica de la SUNASS para una debida prestación de los servicios de saneamiento pondrá énfasis en aquellas obligaciones necesarias para un adecuado proceso de tratamiento del agua. Asimismo, la acción de fiscalización en el ámbito rural también tiene como objetivo poner en conocimiento de los gobiernos locales y a otras entidades competentes, la situación de la prestación de los servicios y las recomendaciones formuladas en la referida acción de fiscalización, dado que el marco de la responsabilidad compartida en la prestación de los servicios de saneamiento entre los gobiernos locales y las Organizaciones Comunales, se presentarán situaciones que las autoridades ediles podrán gestionar mejor tales como la solicitud y dotación de recursos económicos para una adecuada infraestructura, propuestas de proyectos de saneamiento dirigidas a las entidades competentes, entre otros.



Una característica importante de este tipo de fiscalización es no tener finalidad punitiva, por ello, el presente Reglamento prescindirá del ejercicio de su función sancionadora en el ámbito rural, por lo cual, en un periodo inicial, las acciones de fiscalización no recomendarán el inicio de procedimientos administrativos sancionadores, lo que implica la exclusión de la imposición de sanciones administrativas tales como las multas.

Una vez culminada la ejecución de las acciones de fiscalización el encargado de la SUNASS deberá emitir un informe de fiscalización, el cual asimila en su totalidad los resultados consignados en el acta de fiscalización, incluyendo las recomendaciones formuladas en torno a las actividades necesarias para una adecuada prestación de los servicios de saneamiento, con el fin de orientar al prestador sobre las acciones que requiere para el cumplimiento de los aspectos fiscalizados. Teniendo esta fiscalización fines preventivos, de mejora de gestión y para que la Asamblea adopte las medidas sancionatorias que ésta establezca.

El informe de fiscalización dará cuenta sobre el nivel de cumplimiento de las obligaciones fiscalizadas, lo cual determinará que la SUNASS otorgue un determinado distintivo para la Organización Comunal por su nivel de desempeño, todo lo cual será puesto en conocimiento en la culminación de la acción de fiscalización

Los resultados obtenidos en la fiscalización serán puestos en conocimiento de la autoridad municipal correspondiente y de otras entidades, para los fines que se encuentren dentro de su ámbito de competencia, a través de un informe especial en el cual se dará cuenta del diagnóstico de la prestación de los servicios de saneamiento a cargo de la Organización Comunal.

Finalmente, los resultados de las acciones de fiscalización serán utilizados como una herramienta para mejorar el desempeño a través de la identificación de las mejores prácticas. Para lograr un mejor desempeño, se evaluará a la Organización Comunal, se identificarán sus prácticas y se reconocerán a las mejores. Todo esto se conoce como "benchmarking" y sus componentes son la "evaluación del desempeño" y la "mejora del desempeño".

Adicionalmente, cabe indicar que se ha previsto la incorporación de terceros al proceso de fiscalización, que coadyuven a nuestra Entidad en las labores de fiscalización, específicamente, se avocarán a la obtención de información oportuna sobre situación de la prestación de los servicios de saneamiento a cargo de las Organizaciones Comunales

II.4 DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

La primera disposición complementaria final ha previsto que los resultados de las acciones de fiscalización efectuadas por la SUNASS que contienen la identificación de la problemática y las buenas prácticas de los prestadores de servicios de saneamiento en el ámbito rural, deben instrumentalizarse y servir de insumo para el reforzamiento de la capacidad de gestión de otras Organizaciones Comunales. Para tal efecto, la SUNASS compartirá los resultados de las acciones de fiscalización con otras entidades (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, municipalidades, entre otras) vinculadas a la prestación de servicios en el ámbito rural.

La segunda disposición complementaria final, con la finalidad de identificar y replicar las buenas prácticas de las Organizaciones Comunales, a partir de la experiencia que tiene la SUNASS respecto a la recopilación de información para el cálculo de los indicadores de gestión y a la evaluación del desempeño, tanto a nivel de Entidades Prestadoras como de Organizaciones Comunales, se ha podido advertir que reconocer y resaltar en una Organización Comunal sus buenas prácticas genera en éstas compromisos en mantener y mejorar su desempeño como organización. Asimismo, sirve como un efecto multiplicador



en las demás organizaciones que buscaran emularlas para a su vez también lograr un propio reconocimiento, es por ello la justificación de la incorporación de la presente disposición complementaria.

La tercera disposición complementaria final, recoge lo dispuesto por el artículo 117° del Reglamento de la Ley Marco, modificado por el Decreto Supremo N° 001-2019-VIVIENDA, el cual establece que "Las funciones de supervisión y fiscalización las realizan las ATM hasta que la SUNASS implemente dichas funciones. En tanto suceda ello, el Área Técnica Municipal brinda información a la SUNASS de manera semestral. El contenido de la información es definido por la SUNASS", esto en mérito de poner énfasis en el rol de las ATM en la prestación de los servicios de saneamiento y la necesaria interacción que se encuentran sujetas a efectuar con la SUNASS.

En ese sentido, considerando el excesivo número de Organizaciones Comunales, la tercera disposición complementaria hace referencia a la verificación predominante de las obligaciones de las Organizaciones Comunales, la cual se realizará a través de los reportes emitidos por las Áreas Técnicas Municipales, siendo que el instrumento que permite a la SUNASS tomar conocimiento sobre la información remitida por las Áreas Técnicas Municipales, es el "Sistema web para recolección de información de las ATM".

Con respecto a la cuarta disposición complementaria y atendiendo las características especiales y al número de las Organizaciones Comunales, se ha previsto que la SUNASS efectúe la evaluación de la fiscalización con fines preventivos y de mejora de gestión, después de finalizado el plazo de gradualidad de la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de Calidad de la prestación de los Servicios de Saneamiento brindados por Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural. En este sentido, transcurrido dicho plazo, se evaluará la eficacia de la fiscalización y se adoptarán las medidas correspondientes.

III. IMPACTO ESPERADO

Para evaluar el impacto esperado de la presente propuesta normativa se reconoce la relación existente entre el presente Reglamento y el "Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento Brindados por Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural". Al respecto, entre otras obligaciones, el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento Brindados por Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural contempla disposiciones vinculadas a los controles de calidad que deben realizar las Organizaciones Comunales en el proceso de cloración, y el Reglamento debe contribuir, mediante la orientación, a que dicha obligación se cumpla.

En ese sentido, uno de los impactos finales del Reglamento debe manifestarse en la decisión de clorar por parte de las Organizaciones Comunales. Para aproximarnos a dicho impacto, dado el nivel de información que se cuenta hasta el momento⁶, se realiza un modelo de elección discreta.

⁶ Los datos utilizados para las estimaciones fueron tomados del "Sistema de Diagnóstico sobre el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Ámbito Rural" (DATASS) a diciembre del 2018, elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 023- 2020-SUNASS-CD
REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO BRINDADOS POR
ORGANIZACIONES COMUNALES

En ese sentido, para determinar la probabilidad de que una Organización Comunal realice la cloración del agua, se contempla una variable llamada “fiscalización” que toma el valor “1” cuando la Organización Comunal es fiscalizada⁷ y “0” cuando ésta no es fiscalizada. De los resultados se observa que la existencia de fiscalización, incrementa la probabilidad de que una Organización Comunal realice cloración, concluyendo que una Organización Comunal que es fiscalizada tiene una probabilidad de clorar mayor de 1.7 veces casi el doble, a la probabilidad de clorar de una Organización Comunal no fiscalizada.



⁷ Se está considerando como variable proxy de la fiscalización que realizaría SUNASS a la fiscalización que viene realizando la municipalidad. Es importante señalar que aún no existe información (representativa en términos estadísticos) de la fiscalización que realizaría SUNASS.