
INFORME N° 013-2020-SUNASS-DPN

PARA: José Manuel ZAVALA MUÑOZ
Gerente General

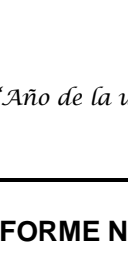
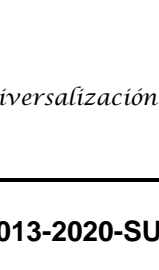
DE: Roger Alfredo LOYOLA GONZALES
Gerente de la Dirección de Políticas y Normas

Gustavo Pablo OLIVAS ARANDA
Gerente Adjunto de la Dirección de Fiscalización

ASUNTO: Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento
brindados por Organizaciones Comunales

FECHA: 25 de mayo de 2020

I. ANTECEDENTES

- 
- 
- 1.1. 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 Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, 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.
- 1.2. 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 .
- 1.3. 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.

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.

- 1.4. Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2019-SUNASS-CD⁴ se aprobó el Proyecto de Resolución de Consejo Directivo mediante el cual se aprobaría el “Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento brindados por Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural” y se dispuso su publicación.
- 1.5. A razón de esto último se han recibido comentarios de diversos actores involucrados en la prestación de servicios de saneamiento en el ámbito rural. Los comentarios y sus respuestas están consolidadas en la “Matriz de comentarios” adjunta al presente informe. Adicionalmente, debe indicarse que la referida matriz será difundida en el portal institucional de la Sunass (www.sunass.gob.pe).

II. OBJETO DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto sustentar la propuesta final del Reglamento de Fiscalización aplicable a los servicios de saneamiento brindados por Organizaciones Comunales en el ámbito rural (en adelante, el **Reglamento**).

III. BASE LEGAL

- Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27332 y modificatorias.
- Reglamento General de la SUNASS, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2001-PCM.
- Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, Decreto Legislativo N° 1280 y sus modificatorias.
- Reglamento General de Supervisión y Sanción de las empresas prestadoras aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS-CD.
- Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA y sus modificatorias.
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.
- Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, Decreto Supremo N° 145-2019-PCM.
- Sección Segunda del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, Resolución de Presidencia N° 040-2019-SUNASS-PCD.
- Lineamientos para el Ejercicio de la Función Fiscalizadora por parte de las Oficinas Desconcentradas de Servicios, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 100-2019-SUNASS-GG.
- Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento Brindados por Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 015-2020-SUNASS-CD.

IV. DIAGNÓSTICO

4.1. **Competencias de la SUNASS en la fiscalización de la prestación del servicio de saneamiento en el ámbito rural**

⁴Publicada en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2019.

De conformidad con el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Organismos Públicos (en adelante, la **LMOR**), la SUNASS se encuentra facultada a dictar, en el ámbito y materia de su competencia, los reglamentos, normas de carácter general u otras disposiciones, referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco, la SUNASS se encuentra facultada a ejercer sus funciones supervisora y fiscalizadora en el ámbito rural, específicamente el artículo 7° de la citada norma, establece que le corresponde a la SUNASS, en su condición de organismo regulador, garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, en condiciones de calidad, de acuerdo a las atribuciones conferidas en la LMOR.

En el mismo sentido, el numeral 104.2 del artículo 104° del Reglamento de la Ley Marco, señala que la SUNASS ejerce sus funciones en el ámbito rural, de acuerdo a lo establecido en la LMOR.

La Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1280, modificada por el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1357, señala que la implementación de las nuevas competencias y funciones de la SUNASS establecidas en la Ley Marco, se aplica progresivamente, de acuerdo a su disponibilidad presupuestal.

4.2. Problemática de la SUNASS en la fiscalización de la prestación del servicio de saneamiento a las Organizaciones Comunales

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.

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 la 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, (peque peque, 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 problemática identificada por la SUNASS, a fin de contribuir a mejorar las acciones de fiscalización ejecutadas a las Organizaciones Comunales en el sector rural, es fundamental considerar un adecuado funcionamiento del modelo de responsabilidad compartida⁵, utilizando la información proporcionada por las ATM u Organizaciones Comunales, a partir de la “interacción” entre la regulación estatal municipal 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.

V. DE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO

Para la formulación del Reglamento, se coordinó con los órganos de línea involucrados: la Dirección de Fiscalización, la Dirección del Ámbito de la Prestación y la Oficina de Asesoría Jurídica de la SUNASS.

5.1. Disposiciones Generales

5.1.1. Objeto

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

5.1.2. Ámbito de aplicación

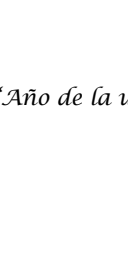
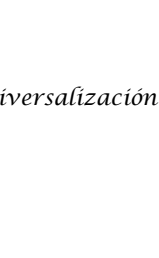
Considerando que el objetivo del presente Reglamento es establecer las disposiciones sobre la función de fiscalización de la SUNASS aplicables a las Organizaciones Comunales en el ámbito rural, por lo tanto, el ámbito de aplicación objetivo debe estar asociado al “Reglamento de calidad de la prestación de los servicios de saneamiento brindados por organizaciones comunales en el ámbito rural” (en adelante, **RCAR**) 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. La siguiente figura muestra lo señalado:

⁵ Artículo 14 de la Ley Marco y párrafo 32.4 del artículo 32 del Reglamento de la Ley Marco.

**Figura N° 1:
Función de Fiscalización**



En ese sentido, las materias de fiscalización son las siguientes:

- 
- 
- Acceso a los servicios de saneamiento**, en referencia a la atención de las solicitudes de acceso (instalación de una conexión domiciliaria lo cual se encuentra asociado directamente al servicio de agua potable y de alcantarillado, y de no existir red de alcantarillado, brindar el servicio de disposición sanitaria de excretas), que contribuya a mejorar la gestión de los prestadores del ámbito rural, garantizando el derecho de los potenciales usuarios y contribuyendo al cierre de brechas.
 - Calidad en la prestación de los servicios de saneamiento**, principalmente relacionada a la calidad del agua, y los procesos de control de calidad (monitoreo); así como el monitoreo del cloro residual para garantizar que el agua para consumo humano no tenga presencia de microorganismos patógenos que produzcan enfermedades gastrointestinales de origen hídrico y además del cloro residual libre debe ser mayor a 0.5mg/l. Del mismo modo, ver aspectos del tratamiento del agua para consumo humano, tales como los programas de control de procesos, etc.
 - Recaudación**, relacionada con el proceso de recaudación de la cuota familiar, a fin de que las organizaciones comunales la realicen de forma ordenada y dispongan de información clara sobre sus obligaciones, como paso siguiente a la determinación del valor de la cuota familiar hasta contar con registro de los pagos efectuados por los asociados.

El propósito es que la organización comunal recaude oportunamente los ingresos que permitan cumplir las actividades de administración, operación, y mantenimiento, reposición de equipos y rehabilitaciones menores necesarias para la prestación de los servicios de saneamiento que se encuentren programadas en su POA.

- Cierre o corte y reapertura de la conexión**, en relación a las causales asociadas al cierre y la reapertura de las conexiones de agua o alcantarillado.
- Otras obligaciones derivadas del marco legal vigente**, sobre la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, tales como las relativas al servicio de tratamiento de aguas residuales y disposición sanitaria de excretas, entre otras.

5.2. Función de Fiscalización

Disposiciones Generales de la Fiscalización

5.2.1. Principios

El Reglamento contempla los principios de prevención, predictibilidad presunción de veracidad, simplicidad, legalidad y de buena fe procedimental como rectores de la acción de la SUNASS en el desarrollo de su función de fiscalización, sin perjuicio de los otros principios en el TUO de la LPAG y en la Ley Marco.

- a) **Prevención:** En las acciones de la fiscalización prevalece la finalidad preventiva, toda vez que este tipo de fiscalización está dirigida a evitar que las Organizaciones Comunales incumplan las obligaciones contenidas en el Reglamento de Calidad de la prestación de los servicios de saneamiento brindados por Organizaciones Comunales en el ámbito rural, durante la prestación de los servicios de saneamiento.

En ese sentido, debe servir como una alerta para la adecuación de la actividad de la Organización Comunal al ordenamiento jurídico, mediante la autocorrección y con un fin preventivo, sin que dichas acciones sirvan como sustento de un posible procedimiento administrativo sancionador.

- b) **Predictibilidad:** Las actuaciones realizadas por la SUNASS en el marco de la fiscalización, deben ser previsibles por las Organizaciones Comunales, toda vez que este tipo de fiscalización está orientada a la emisión de recomendaciones a fin de lograr que se adopten las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones que la Organización Comunal tiene a su cargo.

Por ello, a fin de que la Organización Comunal adecúe su conducta y determine las acciones a adoptarse para el cumplimiento de sus obligaciones, toda decisión emitida por la SUNASS deberá ser adoptada de modo tal que los criterios a utilizarse sean debidamente motivados, conocidos y previsibles.

- c) **Presunción de veracidad:** Los documentos u otros mecanismos de información, exhibidos o presentados por los Organizaciones Comunales tienen el carácter de declaración jurada, en virtud de lo cual se presume que su contenido responde a la verdad de los hechos.

Este principio constituye una presunción de “buena fe” respecto de la información o documentación que presente la Organización Comunal durante las acciones de fiscalización, debiéndose presumir la veracidad de todas estas actuaciones y no desconfiar de sus afirmaciones o documentaciones.

El encargado de la fiscalización está prohibido de adoptar *a priori* una actitud de desconfianza, tanto para el inicio como para el desarrollo de las acciones de fiscalización, sólo cuando la SUNASS cuente con evidencia en contrario, se podrá afectar dicha presunción legal.

- d) **Simplicidad:** Durante el desarrollo de la fiscalización debe prevalecer el ánimo colaborativo, pedagógico y asesor de la SUNASS, por lo tanto, es necesario que la acción de fiscalización se elimine toda complejidad innecesaria, buscando evitar su complicación por cualquier aspecto riguroso de la secuencia procedimental.



- e) **Legalidad:** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- f) **Principio de buena fe procedimental:** La SUNASS, las Organizaciones Comunales, y en general todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe.

5.2.2. La actividad de fiscalización

El TUO de la LPAG incorporó un capítulo denominado “La Actividad Administrativa de Fiscalización” con la finalidad de que todas las entidades que conforman la administración pública le otorguen un tratamiento unitario y común a las formas de intervención que realizan sobre diversas actividades de los administrados con el objeto de comprobar el cumplimiento de sus obligaciones.

En ese sentido, se propone que el modelo de fiscalización adoptado en el TUO de la LPAG sea incorporado al Reglamento como un marco general que guíe nuestra actividad de fiscalización en el ámbito rural.

5.2.3. Órganos competentes para el ejercicio de la fiscalización

La función supervisora de la SUNASS contenida en la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada de los Servicios Públicos y en su Reglamento General de SUNASS, aprobado mediante DS N° 017-2001-PCM, es ejercida por su Gerencia General, contando con el apoyo de los órganos de línea correspondientes.

Asimismo, dentro del marco competencial establecido en la Ley Marco, se asignó nuevas competencias y funciones, destacando entre otras, la regulación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente.

Posteriormente, con la finalidad de optimizar los procesos de la entidad y cumplir cabalmente con los objetivos institucionales y sectoriales, mediante el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNASS, aprobado por Decreto Supremo N° 145-2019-PCM (en adelante, **ROF de la SUNASS**) y modificatorias, se definió la estructura orgánica y funciones de la SUNASS, reconociéndose la función fiscalizadora la cual comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas.

En dicho contexto, la SUNASS se encuentra facultada para ejercer la función fiscalizadora en el ámbito rural, a través de sus órganos competentes. Al respecto, en los artículos 44° y 45° del ROF de la SUNASS, se estableció que la Dirección de Fiscalización es el órgano de línea responsable de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de los prestadores del servicio de saneamiento y tiene la función de fiscalizar el cumplimiento de las citadas obligaciones, en el ámbito de su competencia, de acuerdo con la normativa vigente.

Asimismo, en el artículo 64° y en el literal i), artículo 65° de la Sección Segunda del ROF de la SUNASS, aprobado por Resolución de Presidencia N° 040-2019-SUNASS-PCD, se estableció que las Oficinas Desconcentradas de Servicios, dentro de su ámbito territorial, tienen la función de fiscalizar el cumplimiento de las regulaciones, normas y obligaciones que les correspondan a los prestadores de servicios de saneamiento, de acuerdo con la normativa que emita la SUNASS.



En ese sentido, la función de fiscalización de la SUNASS es ejercida por la Dirección de Fiscalización y las Oficinas Desconcentradas de Servicios, considerando los lineamientos de desconcentración aprobados por la SUNASS, mediante Resolución de Gerencia General N° 100-2019-SUNASS-GG.

5.2.4. Acciones de fiscalización

Para facilitar y esclarecer el desarrollo de la acción de fiscalización, se prevé clasificar a las fiscalizaciones 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.

a) Inopinadas: Es aquella que se realiza sin poner previamente en conocimiento de la Organización Comunal respecto a las acciones de fiscalización y se realiza en atención a determinadas circunstancias que ameriten la necesidad de efectuar una fiscalización, sin notificar previamente a la Organización Comunal.

b) Programadas, según el plan anual de fiscalización: Es aquella que se realiza de forma planificada y podrá ser comunicada previamente a la correspondiente Área Técnica Municipal, a fin de que tome conocimiento de la acción de fiscalización a realizarse con una previa coordinación con el Área Técnica Municipal, a fin de que esta contacte a la Organización Comunal, poniendo en conocimiento sobre las acciones de fiscalización.

Debido a que la actividad de fiscalización busca verificar el cumplimiento normativo, la ejecución de acciones de fiscalización de manera inopinada en algunos casos resulta necesaria, puesto que pone de manifiesto el desarrollo cotidiano y regular de las actividades a fiscalizar se efectúa de manera correcta, situación que en determinadas ocasiones no puede corroborarse fidedignamente con una comunicación previa de la visita de fiscalización.

En atención al lugar en donde se llevan a cabo, las acciones de fiscalización se clasifican en:

c) En campo: Aquella que se realiza fuera de las sedes de la SUNASS, en presencia de un responsable de la Organización Comunal.

Lo característico de la acción de fiscalización in situ, que tiene lugar mediante la visita de inspección, es que mediante la percepción directa se consigue la inmediatez que confiere una verificación eficaz y de manera directa, respecto de las obligaciones que las Organizaciones Comunales tienen a su cargo.

De acuerdo al Plan Anual de Fiscalización de las Organizaciones Comunales en el ámbito rural, se podrá diferenciar 4 tipos de fiscalización de campo:

(i) Fiscalización Integral: Es una fiscalización general de las Organizaciones Comunales, que incluye la verificación de sus estatutos y su conformación, el estado de infraestructura, el acceso a los servicios de saneamiento, la calidad en la prestación de los servicios de saneamiento poniendo **énfasis en la desinfección**, la recaudación, el cierre y reapertura de la conexión y otras obligaciones derivadas del marco legal vigente sobre la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.

(ii) Fiscalización Comercial: Se fiscalizará la aplicación de la metodología de cálculo de cuota familiar y se recogerá información vinculada a la recaudación.

(iii) Control de procesos de tratamiento de agua tratada: Se fiscalizará el control de los procesos de tratamiento, siendo la prioridad las plantas de tratamiento de agua



potable. Para lo cual se implementará una estrategia de fiscalización anual basada en el monitoreo que se venido haciendo la DF, que se plasma en el plan anual de fiscalización.

(iv) Control de procesos de aguas residuales: Se fiscalizará el control de los procesos de tratamiento de aguas residuales cuando las OC cuenten con PTAR.

(v) Control del proceso de disposición sanitaria de excreta: Se fiscalizará el uso y mantenimiento de las Unidades Básicas de Saneamiento (UBS)

d) De Sede: Aquella que se realiza desde las sedes de la SUNASS y que implica el acceso y evaluación de información vinculada a las actividades o funciones de la Organización Comunal. En este tipo de acción se analiza información presentada por la Organización Comunal, la información remitida por el Área Técnica Municipal con la participación de los responsables de las Organizaciones Comunales.

La intervención de la SUNASS seguirá el criterio de adecuación progresiva contemplado en las disposiciones complementarias del “Reglamento de Calidad de la prestación de los servicios de saneamiento brindados por Organizaciones Comunales en el ámbito rural”, mediante el cual las Organizaciones Comunales cuentan con un plazo máximo de dos años, contados desde la fecha de la entrada en vigencia del “Reglamento de Calidad de la prestación de los servicios de saneamiento brindados por Organizaciones Comunales en el ámbito rural”, para implementar las disposiciones de los capítulos II “Acceso a los servicios de saneamiento”, IV “De la recaudación” y V “Cierre o Corte y reapertura de la conexión”.

5.2.5. Derechos y deberes de las Organizaciones Comunales y facultades y deberes de la SUNASS en las acciones de fiscalización

- **Derechos de las Organizaciones Comunales:**

- a) **Dejar constancia de sus observaciones o comentarios en el acta de fiscalización, así como recibir una copia de dicho documento.**

La Organización Comunal tiene el derecho de realizar sus observaciones o cuestionamientos en el acta a cualquier parte del proceso de fiscalización efectuado, por ejemplo, a las conclusiones a las que arriba el fiscalizador, a lo que afirma haber constatado, entre otros.

Cualquiera sea la técnica de fiscalización empleada, las actas de fiscalización son formuladas y redactadas por el encargado de la fiscalización, haciendo constar allí los hechos que consideren relevantes para su labor, los requerimientos pendientes, las acciones, y pruebas actuadas que se consideren adecuados, entre otros.

Por su parte, el fiscalizador no puede limitar o impedir que se ejerza este derecho, así como tampoco podrá realizar réplicas y dúplicas a las observaciones realizadas.

- b) **Conocer el Plan de Trabajo de la Acción de Fiscalización.**

La Organización Comunal cuenta con el derecho de ser informado respecto al objeto de la acción de fiscalización, para determinar cuáles de sus actividades está siendo alcanzada por la fiscalización, el sustento legal de la fiscalización, para que pueda controlar la legalidad de la fiscalización y conocer sus derechos y obligaciones durante la fiscalización. También se le anunciará, de ser previsible, del plazo de la duración de la acción de fiscalización.

- c) **Cuando la Organización Comunal considere necesario puede realizar grabaciones en audio o video de las diligencias en las que participen; asimismo,**

podrán presentar pruebas o argumentos adicionales con posterioridad a la recepción del acta de fiscalización.

La Organización Comunal tiene derecho a documentar por completo la actuación fiscalizadora de la SUNASS mediante grabaciones de audio o video de cada una de las diligencias que se realicen. Las actuaciones son también susceptibles de ser registradas mediante fotografías.

Este derecho como tal, no está sujeto a la aceptación del encargado de la fiscalización, porque es un instrumento que tiene la finalidad de registrar la legalidad de la inspección ocular, las declaraciones, la situación de sus instalaciones, quienes participaron, entre otros.

El fin legítimo que se persigue es que en la fiscalización se cumplan todas las garantías constitucionales y legales. La grabación de las acciones de fiscalización debe ser pública y no puede ser limitada o afectada por el encargado de fiscalización, pretendiendo incautar la cámara, el audio, ni obligar a borrar en todo o en parte lo documentado.

Asimismo, la Organización Comunal podrá, luego de realizada la visita de fiscalización, la comparecencia, sus declaraciones o demás actuaciones, puede válidamente presentar nuevos argumentos, o ampliar los expuestos antes, presentar nuevos documentos o cualquier medio de prueba que abone a su favor. Para ello no es indispensable que se trate de documentos o pruebas elaboradas con posterioridad, toda vez que podrían ser evidencias anteriores de que la Organización Comunal desee presentar en ese momento.

• **Deberes de las Organizaciones Comunales:**

- a) **La persona responsable de la Organización Comunal debe dar atención, seguimiento y brindar respuestas a los requerimientos, coordinación, planificación previa y participación en las acciones de fiscalización de la SUNASS.**

Comprende el deber de observar conductas o acciones positivas de hacer y de dar, como deberes negativos de abstenerse de realizar acciones dilatorias u obstruccionistas de la fiscalización en los términos decididos por la autoridad.

Entiéndase por persona responsable al miembro del Consejo Directivo que se encuentre presente o el personal indicado por el Consejo Directivo de la Organización Comunal o la persona a cargo de las instalaciones de los sistemas de saneamiento que se encuentre presente.

El contenido de este deber de colaboración también comprende realizar o brindar todas las facilidades para que las autoridades ejecuten sus facultades de fiscalización previstas en el artículo 243° del TUO de la LPAG, permitir el acceso a los funcionarios, servidores y terceros fiscalizadores, a sus dependencias, instalaciones, bienes, y/o equipos de administración directa, o no y suscribir el acta de fiscalización.

- b) **Proporcionar a la SUNASS toda la información que esta requiera para el cumplimiento de las acciones de fiscalización y en general brindar las facilidades necesarias para que el personal de la SUNASS realice la acción de fiscalización.**

La potestad de requerir información a quien es sujeto de la fiscalización para las verificaciones propias de su objeto, tiene como correlato la sujeción del fiscalizado, cuya principal consecuencia es el deber de colaborar con los fines y técnicas del proceso de fiscalización.

Una expresión del deber de colaboración del fiscalizado es su obligación de permitir el acceso a los bienes, equipos, instalaciones y dependencias que serán necesarias al criterio de fiscalizador. Así, los libros contables, insumos, instalaciones y locales deben ser accesibles para el fiscalizador.

Es claro que cuando los objetos materia de fiscalización se encuentran expuestos al acceso público, no existe controversia respecto al acceso del fiscalizador.

En caso de ser necesario que el fiscalizador ingrese a un recinto que califique como domicilio, la SUNASS puede acceder al domicilio con la aprobación de la autoridad competente o aceptación del propietario del inmueble.

- c) **Si la acción de fiscalización fue previamente comunicada, la persona responsable de la Organización Comunal participará en la acción de fiscalización y debe suscribir el acta de la fiscalización. En caso que la fiscalización sea inopinada y no se encuentre la persona responsable de la Organización Comunal, la persona a cargo de las instalaciones de los servicios de saneamiento que se encuentre en ese momento debe participar en la acción de fiscalización y suscribir el acta correspondiente.**

Concluida la acción de fiscalización (visita de fiscalización, toma de declaraciones, etc., el supervisado no puede negarse a firmar el acta preparada por la autoridad, precisamente porque suscribirla es su deber legal. Esta suscripción debe realizarla consignando su firma, nombre completo y el número del Documento Nacional de Identidad.

Cabe indicar que, con la suscripción de la firma del fiscalizado, este está validando lo consignado en el acta de fiscalización; por el contrario, si tiene alguna discrepancia con su contenido, sea que considere que algo está equivocadamente consignado, se ha omitido algún dato importante, se le afectó algún derecho durante el procedimiento, o que simplemente discrepa con lo afirmado por la autoridad, debe consignarlo en la parte final del acta.

La Organización Comunal debe suscribir el acta, si la suscribe sin ninguna reserva expresa es un indicador de su conformidad con lo manifestado; por el contrario, si está en desacuerdo respecto a algún punto de la fiscalización, no puede rechazar suscribir el acta, sino que debe manifestarlo explícitamente en la misma.

- **Facultades de la SUNASS:**

a) **Acceder a las diferentes instalaciones de la Organización Comunal**

Consiste en la posibilidad de requerir la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, tales como expedientes, archivos u otra información necesaria, respetando el principio de legalidad, por lo que la información que se requiera deberá ajustarse estrictamente a lo que se busca verificar, sin poder excederse de dicho objetivo.

El requerimiento debe efectuarse según el marco normativo, dentro de las competencias fiscalizadoras con que cuenta la SUNASS y de acuerdo a los fines de la actividad fiscalizadora en concreto.

Este requerimiento puede versar sobre todo tipo de documentación, expedientes, archivos y toda la documentación necesaria, cualquiera sea el soporte físico o magnético en el cual se encuentren.



- b) **Registrar las respuestas de las personas responsables de las Organizaciones Comunales, empleados y/o terceros, utilizando los medios que considere necesarios para generar un registro completo y fidedigno.**

El interrogatorio de personas vinculadas a la fiscalización es otra facultad importante con la que cuentan las entidades, sirve para poder contar con las declaraciones que permitan una adecuada verificación. El interrogatorio requiere de la identificación de los participantes, y las declaraciones deben responder estrictamente a la finalidad de la fiscalización.

En general, la SUNASS podrá utilizar los medios necesarios para generar un registro completo y fidedigno de su acción de fiscalización. Para ello, podrá acceder de manera regular a las instalaciones de la Organización Comunal para poder tomar copia de la evidencia.

- c) **En caso la acción de fiscalización lo amerite se tomará copia de la documentación, los expedientes y archivos, registros fotográficos, impresiones y/o grabaciones con conocimiento previo de la persona responsable de la Organización Comunal.**

Dado que la comprobación de muchas circunstancias no es apreciable in situ ni plasmarse en actas, durante la inspección, el fiscalizador puede tomar copia de los archivos físicos, ópticos, electrónicos u otros del fiscalizado, así como tomar fotografías, realizar impresiones, grabaciones de audio y video con conocimiento previo de la Organización Comunal.

Es atribución de la SUNASS emplear en sus acciones y diligencias de fiscalización los equipos que consideren necesarios, para lo cual la Organización Comunal debe permitir el acceso de tales equipos, así como permitir el uso de sus propios equipos, cuando sea indispensable la labor de fiscalización.

- d) **Ampliar o variar el objeto de la acción de fiscalización si en las acciones y diligencias realizadas se detectan incumplimientos adicionales a los expresados inicialmente en el referido objeto.**

La SUNASS, además de sus facultades previstas en el TUO de la LPAG, puede variar o ampliar el objeto de la fiscalización, debido a su rol protector de bienes jurídicos, la actividad de fiscalización debe ser dinámica y en caso las actividades de fiscalización realizadas identifiquen situaciones que ameriten una variación del objeto determinado inicialmente, la LPAG permite una variación o ampliación de dicho objeto.

- e) **Utilizar los medios técnicos de comunicación alternativos, tales como llamadas telefónicas, conversaciones y/o video llamadas vía redes sociales o aplicativos informáticos, que considere necesarios para generar un registro completo y fidedigno de sus declaraciones, en el marco de la acción de fiscalización.**

La SUNASS puede utilizar medios tecnológicos de comunicación alternativos, que considere necesarios en la actividad de fiscalización, como llamadas telefónicas, video llamadas, a fin de tener un registro de las declaraciones en la acción de fiscalización.

El uso de estos medios técnicos permitirá realizar la acción de fiscalización, cumpliendo con las medidas adoptadas por el Estado en el marco del Estado de Emergencia por el Covid-19.

- **Deberes de la SUNASS:**

El personal que la SUNASS designe para realizar las acciones de fiscalización debe:



a) Identificarse ante la Organización Comunal mediante la credencial y/o el documento nacional de identidad o carné de extranjería o según corresponda.

El deber de identificarse es exigible a las autoridades fiscalizadoras, los inspeccionados tienen el derecho correlativo de requerir esa identificación suficiente, mediante las credenciales oficiales de la entidad que las comisiona y el Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería que las identifica como persona.

b) Elaborar, suscribir el acta de fiscalización y entregar copia a la Organización Comunal, consignando de manera clara y precisa las recomendaciones formuladas. Para tal efecto, la SUNASS podrá utilizar formatos estandarizados.

El acta de fiscalización es el documento más importante para dejar constancia de la ocurrencia de uno o más hechos útiles para la acreditación de algún incumplimiento. Por ello, este inciso consagra dos deberes de la entidad que lo elabora: (i) entregar una copia del acta al fiscalizado al finalizar la diligencia, para que conozca de primera mano aquello que se ha comprobado, y (ii) admitir y consignar en el acta que se elabore cualquier observación del fiscalizado, como las discrepancias en la elaboración del acta, necesidad de completar lo dicho en el acta, etc.

c) Comunicar a la Organización Comunal y/o entidades competentes el resultado de la acción de fiscalización

Los resultados de la acción de fiscalización podrán ser comunicados a entidades competentes, fundamentalmente a los gobiernos locales en el marco de la responsabilidad compartida, y también al MVCS para fines de asistir técnica y económicamente a las Organizaciones Comunales y potenciar sus capacidades en las labores de prestación de los servicios de saneamiento.

Finalmente, cabe indicar que los derechos, deberes, facultades y obligaciones descritos en el presente artículo, tanto para las Organizaciones Comunales como para la SUNASS, no son limitativos, se interpretan y complementan con lo establecido en el Capítulo II del Título IV Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

5.3. Acciones de Fiscalización

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

5.3.1. Causa de la Acción de Fiscalización

Las acciones de fiscalización se inician por alguna de las siguientes causas:

a) Como parte de las actividades regulares programadas por la SUNASS en el Plan Anual de Fiscalización

Es la fiscalización realizada de manera periódica y previamente planificada. Su ejecución responde a criterios técnicos, normativos, estratégicos y orientados a la identificación de riesgos.

La planificación comprende la realización de acciones previas que garantizan la eficiencia y eficacia de las acciones de fiscalización. Durante esta etapa se efectúa la priorización de las obligaciones fiscalizables de la Organización Comunal y de



las materias fiscalizables a ser supervisadas, así como la información previa del comportamiento de la Organización Comunal.

Asimismo, la información proporcionada por las ATM vinculada a las obligaciones contribuye al diseño de los aspectos contemplados en el Plan Anual de Fiscalización, en lo que concierne al ámbito rural, donde se plasman las principales características de la fiscalización a efectuar, la Organización Comunal fiscalizada, el objeto de fiscalización vinculado a la verificación del cumplimiento de obligaciones, el tipo de fiscalización, entre otros.

b) Cuando la SUNASS toma conocimiento a través de problemas de alcance general, emergencias o encuentra indicios de actuaciones a cargo de las Organizaciones Comunales que amerite la acción de fiscalización.

En el caso de problemas de alcance general, el numeral 116.1 del artículo 116° del TUO de la LPAG dispone que todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto de procedimiento.

La voluntad unilateral del denunciante del problema no es decisiva para el inicio de una actuación jurídicamente catalogada de oficio, aunque sí merece ser examinada como antecedente para compulsar la conveniencia de iniciar una acción de fiscalización.

En ese sentido, la presente Propuesta de Reglamento debe prever que, ante una denuncia vinculada a la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, se implementarán acciones para su atención.

Para el caso de emergencias, la acción de fiscalización se inicia a fin de verificar la reacción oportuna y adecuada de las Organizaciones Comunales ante contingencias previstas e imprevistas, con la finalidad de evitar la interrupción de la prestación del servicio de saneamiento y el cumplimiento de las obligaciones que tienen a cargo.

En el caso en que se tome conocimiento de **indicios** de actuaciones a cargo de las Organizaciones Comunales que ameriten una acción de fiscalización, se iniciará una acción de fiscalización de oficio.

c) 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.

La acción de fiscalización puede iniciarse por **petición razonada de otras entidades**, en el supuesto que un órgano administrativo que no sea el competente, considere oportuna el inicio de una fiscalización, debe formular al órgano competente la correspondiente solicitud, debidamente fundamentada para sustentar el inicio del procedimiento de fiscalización.

En todos estos casos, la SUNASS tiene la potestad de realizar todas las indagaciones preliminares o previas que juzgue necesarias para identificar las circunstancias del caso, reconocer la existencia de hechos que justifiquen el inicio de una acción de fiscalización.



5.3.2. Acción de fiscalización

Las acciones de fiscalización se realizarán de acuerdo al siguiente procedimiento:

- a) **La SUNASS podrá comunicar previamente la acción de fiscalización, su objeto y la designación de la persona responsable de la acción de fiscalización a la correspondiente Área Técnica Municipal, a fin de que tome conocimiento de la acción de fiscalización a realizarse.**

Los numerales 115.2 y 115.3 del artículo 115° del TUO de la LPAG exige que el acto de inicio de una acción de fiscalización sea notificado inmediatamente a los administrados cuyos intereses o derechos puedan ser afectados durante el acto a ejecutar, como una medida previsor y de advertencia, para que pueda expresar sus argumentaciones en torno a los hechos.

Dicha notificación incluye la información sobre la modalidad, alcance, y de ser previsible, el plazo estimado de su duración, así como sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación.

Asimismo, la comunicación del inicio de la acción de fiscalización, en caso corresponda será informada previamente al Área Técnica Municipal, para que tome conocimiento de la acción de fiscalización.

- b) **Al iniciar la fiscalización el encargado de realizarla se apersonará e identificará ante la Organización Comunal.**

Es deber de la SUNASS identificarse ante la Organización Comunal, a través de la muestra de la credencial oficial del donde se señala su nombre, cargo que ocupa en ella y una fotografía, además del Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería.

- c) **El encargado de la acción de fiscalización desarrollará las acciones previstas en el Plan de Trabajo.**

La acción de fiscalización únicamente comprenderá las actividades previstas en el Plan de Trabajo, documento que será notificado a la Organización Comunal antes del inicio de la acción de fiscalización, el cual contiene, entre otros, los siguientes aspectos: (i) objeto y sustento legal de la acción de fiscalización; (ii) plazo estimado de la acción de fiscalización y; (iii) derechos y obligaciones de la Organización Comunal, entre otra información que se considere relevante para el desarrollo de la acción de fiscalización.

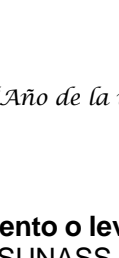
- d) **Las acciones de fiscalización incluyen la realización de visitas a las instalaciones de los sistemas de saneamiento de la Organización Comunal, el requerimiento o levantamiento de información, la revisión de documentación, entre otras.**

De acuerdo a lo establecido por el artículo 240° del TUO de la LPAG, incluye los actos y las diligencias de fiscalización, mediante los cuales se busca asegurar el uso racional de los recursos con los que cuenta la entidad, la objetividad y tecnicismos con los que se aseguran los objetos y sujetos de la fiscalización.

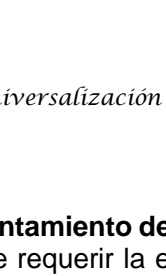
- **Las visitas a las instalaciones de los sistemas de saneamiento de la Organización Comunal:** Una facultad prevista en el TUO de la LPAG es la posibilidad de realizar inspecciones con o sin previa notificación en el local donde desarrollan las actividades de la prestación del servicio de saneamiento, o donde se ubiquen las instalaciones utilizadas para prestar dicho servicio, la cual será materia de las acciones de fiscalización.



- **El requerimiento o levantamiento de información:** Consiste en la facultad que tiene la SUNASS de requerir la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, tales como expedientes, archivos u otra información necesaria, la cual debe ajustarse estrictamente a lo que se busca verificar, sin poder excederse de dicho objetivo.
- **Interrogar a las personas fiscalizadas o involucradas:** El interrogatorio de personas vinculadas a la fiscalización y sirve para poder contar con declaraciones que permitan una adecuada verificación. El interrogatorio requiere la identificación de los participantes y las declaraciones deben corresponder estrictamente a la finalidad de la fiscalización.
- **Emplear equipos necesarios en la diligencia de fiscalización:** Es atribución de las entidades emplear en sus acciones y diligencias de fiscalización, los equipos que se consideren necesarios, para lo cual los fiscalizados deben permitir el acceso de tales equipos, así como permitir el uso de sus propios equipos, cuando sea indispensable para la labor de fiscalización.

- 
- e) **Al finalizar la acción de fiscalización, el encargado levantará el acta correspondiente, la cual será firmada por este y el responsable de la Organización Comunal. En caso este último se niegue a suscribir el acta, se dejará constancia de ello en dicho documento y su contenido se presumirá cierto para todos los efectos. Esta presunción admite prueba en contrario.**

Una vez que el encargado de la acción de fiscalización concluya sus actividades solicita al responsable de la Organización Comunal la firma correspondiente en el acta, en señal de conformidad. Si el responsable de la Organización Comunal se negase a firmar el acta, el encargado de la acción de fiscalización dejará constancia de este hecho, teniéndose por bien notificada.

- 
- f) **Una copia del acta será entregada al responsable de la Organización Comunal, dejándose constancia en ésta. La SUNASS podrá requerir información adicional y la Organización Comunal podrá presentar documentos, pruebas o argumentos adicionales, debiendo dejar constancia de ello en dicha acta.**

El acta de fiscalización acredita la ocurrencia de la acción de fiscalización, por lo que la SUNASS debe entregar una copia del acta al responsable de la Organización Comunal al finalizar la diligencia, para que conozca de primera mano aquello que se ha comprobado.

Excepcionalmente cuando la SUNASS determine que no se efectuará una comunicación previa a la correspondiente Área Técnica Municipal o cuando dicha comunicación no se haya podido realizar por causas no atribuibles a la SUNASS, la acción de fiscalización, su objeto y la designación de la persona responsable de la acción de fiscalización serán comunicados a la Organización Comunal al momento de iniciar la fiscalización.

La normativa citada dispone que se pueda dar inicio a la acción de fiscalización sin que se haya notificado a la Organización Comunal. En ese sentido, la SUNASS, cuando considere pertinente, no comunicará previamente la acción de fiscalización a la ATM u a la Organización Comunal, lo cual es factible de ocurrir en caso se trate de una fiscalización inopinada.

Los encargados de la fiscalización podrán solicitar la colaboración de entidades públicas o privadas para el mejor cumplimiento de la fiscalización.

El artículo 87° del TUO de la LPAG establece los criterios de colaboración entre entidades públicas, con la finalidad de facilitar las actuaciones de las autoridades y realizar actuaciones conjuntas y voluntariamente aceptadas, para la ejecución de las acciones de fiscalización.

5.3.3. Conclusión de la fiscalización

La Acción de Fiscalización puede concluir de las siguientes formas:

- a) **Las Organizaciones Comunales cumplen sus obligaciones en los aspectos fiscalizados. El informe concluye el procedimiento de fiscalización, poniéndose en conocimiento de la Organización Comunal.**

Las Organizaciones Comunales no cumplen sus obligaciones en los aspectos fiscalizados, en cuyo caso el informe que concluye el procedimiento de fiscalización formulará recomendaciones sobre mejoras o correcciones de las actividades desarrolladas con el fin de orientar al prestador de los servicios de saneamiento sobre las acciones que requieren para el cumplimiento en los aspectos fiscalizados; sin perjuicio de que la SUNASS deje en evidencia mediante un distintivo, la calificación del desempeño alcanzado por la Organización Comunal. Adicionalmente, se podrán identificar riesgos y emitir alertas con la finalidad de que las Organizaciones Comunales mejoren su gestión.

La SUNASS comunicará a la Organización Comunal los resultados de la acción de fiscalización con fines preventivos y de mejora de gestión, y para que la Asamblea General adopte las medidas sancionatorias que esta establezca.

El presidente de la Organización Comunal comunicará a los asociados los resultados de la acción de fiscalización, a fin que adopten las medidas que correspondan, según sus estatutos o reglamentación interna, sobre los miembros de los órganos de gobierno y sobre la mejora de la prestación de los servicios de saneamiento.

Los resultados obtenidos y las recomendaciones formuladas por la SUNASS en el marco de su acción de fiscalización serán puestos en conocimiento de la autoridad municipal y de otras entidades competentes, para los fines que se encuentren dentro de su ámbito de competencia.

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 y de mejora de gestión. 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.

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.

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 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.

En ese sentido, considerando el objetivo de fiscalización que la SUNASS desea alcanzar, se aplicará la segunda estrategia de fiscalización, considerando los siguientes lineamientos:

- La fiscalización debe ser por incentivo (no sanciones) en donde la población busque la reputación de su organización comunal frente a las demás comunidades, y para lograr dicha reputación, el único camino será cumplir sus obligaciones en referencia a los servicios de saneamiento. Para ello, es importante que la SUNASS elabore un benchmarking de organizaciones comunales.
- Adicionalmente, premiar a quienes muestran compromiso con el cumplimiento de la regulación, ya sea (i) apoyando su desarrollo; (ii) alimentando su motivación para la mejora continua en su comportamiento; y, (iii) ayudando a la junta directiva para el cumplimiento regulatorio.
- La fiscalización, a través de la interacción y la observación, debe ser capaz de identificar a aquellos sujetos que tienen la predisposición de cumplir las leyes pero que requieren información sobre “cómo cumplirlas”. En este caso, debe aplicar la comunicación y orientación a fin de alcanzar un cambio en su comportamiento o un compromiso de mejora.
- Comunicación con la Organización Comunal a partir de identificar sus procesos de decisiones, sus aspectos socioculturales, sus motivaciones, etc; a fin de generarles el entorno que oriente la toma de sus decisiones al objetivo del modelo regulatorio.
- Comunicaciones interpersonales, grupales o masivas orientadas a la promoción del desarrollo social y humano (Comunicación para el Desarrollo) a fin de promover la valoración de los servicios de saneamiento, entre otros.



- La fiscalización también debe identificar recomendaciones que la organización comunal pueda implementar en base a las variables que aquella controla. Es importante señalar, que si la implementación de algunas recomendaciones depende de una acción del Estado (por ejemplo: inversión), estas necesidades deben ser comunicadas al gobierno local y a las instituciones correspondientes.
- En caso de identificar a aquellos sujetos que no tienen la predisposición de cumplir las leyes, esta se debe comunicar al gobierno local; y dicha conducta debe verse reflejado en los resultados de su organización comunal en el benchmarking.
- La intervención en el ámbito rural debe ser adaptativa, por lo que se deben realizar evaluaciones ex post de la implementación de la fiscalización a fin de tener una mejora continua de la reglamentación que la SUNASS haya elaborado.
- Utilizar los medios técnicos de comunicación alternativos, tales como llamadas telefónicas, conversaciones y/o video llamadas vía redes sociales o aplicativos informáticos, que considere necesarios para generar un registro completo y fidedigno de las declaraciones de la Organización Comunal, en el marco de la acción de fiscalización.

En todos los tipos de fiscalización el procedimiento culmina con el informe de fiscalización.

Los resultados obtenidos en la fiscalización serán puestos en conocimiento de los asociados a través de su presidente a fin de que se adopten las medidas que correspondan, según sus estatutos o reglamentación interna, sobre los miembros del órgano directivo y para la mejora de la prestación de los servicios de saneamiento.

Asimismo estos resultados se harán de conocimiento de la autoridad municipal correspondiente y de otras entidades como la contraloría, 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, como puede advertirse, en los términos de la presente Propuesta de Reglamento, si bien la SUNASS únicamente formulará recomendaciones frente a la verificación de incumplimientos de obligaciones contenidas en el RCAR y en el marco legal sectorial, deberá informar a las autoridades competentes, presuntas conductas o hechos que haya verificado durante las acciones de fiscalización, que puedan acarrear responsabilidad penal.

5.3.4. Resultados de la fiscalización e indicadores de gestión

Los resultados de las acciones de fiscalización pueden convertirse en una herramienta utilizada para mejorar el desempeño a través de la identificación de las mejores prácticas. Para lograr un mejor desempeño, se sugiere evaluar a la Organización Comunal, identificar sus prácticas y reconocer a las mejores. Todo esto se conoce como “benchmarking” y sus componentes son la “evaluación del desempeño” y la “mejora del desempeño”.

Al respecto, es importante señalar que esto no es algo novedoso para las Organizaciones Comunales, toda vez que la SUNASS viene realizando talleres de benchmarking a nivel nacional desde el año 2018, tal como puede observarse en la siguiente figura.



**Figura N° 2:
Número de talleres de benchmarking realizados por la SUNASS**



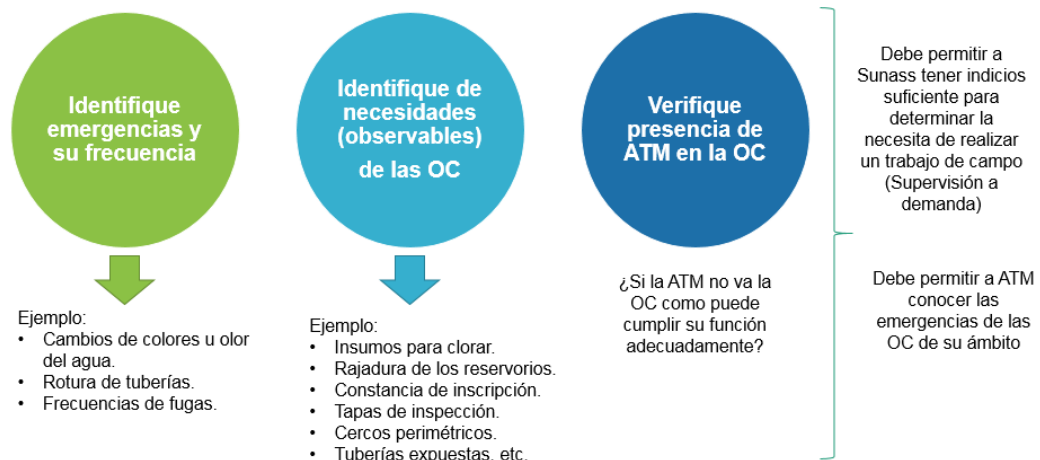
Los resultados de la fiscalización podrán ser utilizados para la toma de decisiones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

5.3.5. Acciones realizadas por terceros

Como ya se ha referido, de acuerdo a la información recogida del DATASS, existen alrededor de 24,531 organizaciones comunales que prestan servicios de saneamiento en el ámbito rural, a las cuales está dirigida la presente Propuesta de Reglamento. Como es evidente, uno de los principales problemas del proceso de fiscalización es el elevado número de operadores, lo que implica que se tenga que adoptar diversas estrategias para poder efectuar fiscalizaciones eficientes.

En ese orden de ideas, se ha previsto la incorporación al proceso de fiscalización de terceros, que coadyuven a nuestra Entidad en las labores de fiscalización, específicamente, se avocarán a la obtención de información oportuna sobre situación de las Organizaciones Comunales, de acuerdo a siguiente detalle:

**Figura N° 3:
Acciones realizadas por terceros**



La información recogida por los terceros será incorporada en un Informe cuyo formato será elaborado por la SUNASS y posteriormente entregado a la Oficina

Desconcentrada de Servicios (ODS) correspondiente, quienes sistematizarán dicha información y será el insumo para elaborar recomendaciones, entre otras acciones.

5.4. Disposiciones Complementarias y Finales

5.4.1. PRIMERA.- Visibilizar el desempeño de la Organización Comunal

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, se hace necesario que la SUNASS comparta 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, esta labor será efectuada 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.

5.4.2. SEGUNDA.- Actuación y buenas prácticas de las Organizaciones Comunales

A lo largo de más de 15 años la SUNASS viene realizando la evaluación de desempeño de las empresas prestadoras a través del denominado “Benchmarking regulatorio de las EPS” la cual ha sido una herramienta fundamental para promover las buenas prácticas y la discusión de los resultados de la evaluación del desempeño. En ese sentido, se advierte que la SUNASS tiene una vasta experiencia en lo que se refiere a la recopilación de información para el cálculo de los indicadores de gestión y a la evaluación del desempeño a través de estos indicadores.

Durante el 2018, la SUNASS ha monitoreado Organizaciones Comunales y ha visitado Áreas Técnicas Municipales (ATM) con el fin de monitorear el estado de los servicios que brindan y de recoger información. Asimismo, ha realizado diversos talleres de benchmarking en 4 regiones del país: Lambayeque, Junín, Apurímac y San Martín.

A partir de toda esta experiencia tanto a nivel de Empresas 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, y sirve como un efecto multiplicador en las demás organizaciones que buscarán emularlas para lograr su propio reconocimiento.

Una vez que se haya concluido la acción de fiscalización a la Organización Comunal, la SUNASS calificará el nivel de cumplimiento y le entregará un distintivo de acuerdo al nivel de desempeño obtenido en dicha evaluación.

5.4.3. TERCERA.- Información a cargo del Área Técnica Municipal (ATM)

Al respecto, se tiene que el numeral 117.1 del Artículo 117° del Reglamento de la Ley Marco, define la obligación de constituir un Área Técnica Municipal (ATM) y señala que “El ATM es un órgano de línea de la municipalidad competente encargado de monitorear, supervisar, fiscalizar y brindar asistencia y capacitación técnica a los Operadores Especializados y Organizaciones Comunales que prestan los servicios de saneamiento en pequeñas ciudades y el ámbito rural, respectivamente, con la finalidad de asegurar la sostenibilidad de los servicios de saneamiento. Es obligación de la municipalidad competente constituir un ATM.”

Posteriormente, el Decreto Supremo N° 001-2019-VIVIENDA, modificó el artículo 117° del Reglamento de la Ley Marco, estableciendo 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 del otorgamiento de competencia a la SUNASS como regulador a nivel nacional tanto del ámbito rural como en el ámbito urbano, realizado en la Ley Marco.

En ese sentido, considerando el considerable número de Organizaciones Comunes, la verificación predominante de las obligaciones de estas, se realiza 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”.

La SUNASS habilitó el sistema Web, como una herramienta informática para el reporte de las Áreas Técnicas Municipales, a fin de facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en la citada normativa, respecto al envío de información por las municipalidades de una manera rápida y práctica. Dicho sistema le permitirá a la SUNASS conocer la calidad de los servicios de saneamiento que brindan los prestadores rurales en los 24 departamentos del país.

5.4.4. CUARTA.- Evaluación de la vigencia de la Fiscalización

Atendiendo las características especiales y el número de las Organizaciones Comunes, 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 Comunes en el Ámbito Rural. En este sentido, transcurrido dicho plazo se evaluará la eficacia de las medidas de la fiscalización del Reglamento y se adoptarán las medidas correspondientes.

5.5. DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

5.5.1. ÚNICA.- Aplicación Supletoria para las Unidades de Gestión Municipal

La Propuesta de Reglamento establece las disposiciones normativas aplicables a las Organizaciones Comunes, sin embargo, serán aplicables a las Unidades de Gestión Municipal, en su condición de prestador de servicios de saneamiento en el ámbito rural, en tanto se emita la normativa para este tipo de prestador.

VI. IMPACTO REGULATORIO ESPERADO

Para evaluar el impacto esperado de la presente propuesta normativa se reconoce la relación existente entre la Propuesta de Reglamento y el “Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento Brindados por Organizaciones Comunes en el Ámbito Rural” (en adelante, **RCAR**). Al respecto, entre otras obligaciones, el RCAR contempla disposiciones vinculadas a los controles de calidad que deben realizar las Organizaciones Comunes en el proceso de cloración, y la Propuesta de Reglamento debe contribuir, mediante la orientación, a que dicha obligación se cumpla. En ese sentido, uno de los impactos finales de la Propuesta de Reglamento debe manifestarse en la decisión de clorar por parte de las Organizaciones Comunes.



**Tabla N°1:
La Propuesta de Reglamento, RCAR y su impacto**



Para aproximarnos a dicho impacto, dado el nivel de información que se cuenta hasta el momento⁶, se realiza un modelo de elección discreta para encontrar los determinantes de la probabilidad de que una Organización Comunal decida clorar, cuyos resultados se muestran en el anexo N° 1. En dicho resultado, se contempla una variable llamada **“fiscalización”** que toma el valor “1” cuando la Organización Comunal es fiscalizada⁷ y “0” cuando ésta no es fiscalizada.

Por lo que, según los resultados, la relación entre la probabilidad de que una Organización Comunal decida clorar y la fiscalización, se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla N°2:
Impacto de la fiscalización sobre la decisión de cloración**

Variable Independiente	Variable explicativa	Odds Ratio	Nivel de significancia
Probabilidad de que una Organización Comunal decida clorar	Fiscalización	1.461	Significativo al P<0.001

De los resultados se observa que existe una relación directa y significativa entre ambas variables. Entonces, la existencia de fiscalización, incrementa la probabilidad de que una Organización Comunal realice cloración. Asimismo, se observa que la probabilidad de que una Organización Comunal realice cloración cuando esta es fiscalizada es mayor en 1.7 veces (casi el doble) a la probabilidad de que una Organización Comunal realice cloración cuando no es fiscalizada.

VII. CONCLUSIONES

i) La Propuesta de Reglamento tiene por objeto identificar a las Organizaciones Comunales con un bajo nivel de cumplimiento de la prestación de los servicios de saneamiento y hacer que estas cumplan con las obligaciones normativas y mejoren la prestación del servicio de saneamiento, a través de una fiscalización con fines preventivos y de mejora de gestión; y se adoptará una modalidad de fiscalización preventiva, en la que prevalece el ánimo colaborativo, pedagógico y asesor de la autoridad.

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).

⁷ Se está considerando como variable proxis 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.

ii) La mejora de las Organizaciones Comunales pasa por un tema de colaboración entre entidades, la SUNASS es una pieza más del conjunto de actores que ayudan a la mejora del sector.

(iii) Al prescindir de la instauración de un procedimiento administrativo sancionador, con la subsecuente imposición de una sanción administrativa pecuniaria como la multa, la SUNASS enfoca los esfuerzos de las acciones de fiscalización con fines preventivos y de mejora de gestión, en la emisión de recomendaciones que contribuyan a modificar la conducta del prestador, acción que se evidencia en la mejora de la prestación del servicio de saneamiento.

(iv) Se ha previsto la incorporación al proceso de fiscalización de terceros, 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.

(v) 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.

(vi) Se propone la aplicación del benchmarking para la mejora del desempeño de las Organizaciones Comunales, mediante la evaluación del desempeño de estas, identificando sus buenas prácticas y difundiéndolas a las demás Organizaciones Comunales a través de talleres, obteniendo como resultado la mejora de la calidad del servicio de saneamiento prestado.

VIII. RECOMENDACIONES

i) Al Gerente General: Elevar al Consejo Directivo el presente Informe que contiene la Propuesta de Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento Brindados por Organizaciones Comunales, el proyecto normativo y su exposición de motivos.

ii) Al Consejo Directivo: Disponer la aprobación del proyecto de Resolución que aprobaría el proyecto normativo y su correspondiente exposición de motivos, así como la difusión del presente Informe en la página web de la SUNASS.



Roger LOYOLA GONZALES
Gerente de la Dirección de Políticas y Normas



Gustavo OLIVAS ARANDA
Gerente Adjunto de la Dirección de Fiscalización

Se adjunta: proyecto de resolución, propuesta normativa y su Exposición de Motivos.

Anexo N° 1 Variables empleadas

Variables dependientes

Clora	¿Realiza la cloración del agua?	Si=1 , No=0
-------	---------------------------------	-------------

Variables independientes / proxy

Sobre la infraestructura de agua

sistemacloro	¿El prestador tiene sistema de cloración?	Si = 1 , No=0
sistema	El tipo de sistema que cuenta el prestador	Gsintrat = 0 , Otros = 1
estadosistema	El estado de la infraestructura de sistema de agua	Bueno,regular=1, malo=0
herramienta	Tiene Herramientas y materiales para Operación y Mantenimiento	Si = 1 , No=0

Sobre supervisión estatal

fiscalización	¿La municipalidad supervisa la gestión del prestador?	Si = 1 , No=0
supervisionsalud	¿MINSa supervisa al prestador?	Si = 1 , No=0

Sobre la junta directiva

capacitagemion	Los miembros del JD fueron capacitados en gestión OM	Si = 1 , No=0
capacitaoperacion	Los miembros del JD fueron capacitados en Operación	Si = 1 , No=0

Sobre la sostenibilidad financiera / aportes de interesados

cobranza	¿El prestador cobra la cuota familiar?	Si = 1 , No=0
ingresosextra	El prestador cuenta con ingresos extraordinarios	Si = 1 , No=0

Sobre la formalidad y gestión

conestatuto	Formalidad del prestador	Si = 1 , No=0
inventario	¿El prestador tiene registro de inventario de herramientas?	Si = 1 , No=0
manualope	El prestador cuenta con un manual de operación y mantenimiento	Si = 1 , No=0

Otras variables (controles)

piletapublica	Viviendas abastecidas por pileta publica	Si = 1 , No=0
ipress	En el ccpp hay un establecimiento de Salud (IPRESS)	Si = 1 , No=0
serviotroscpp	El prestador brinda el servicio de agua a otros centros pob.	Si = 1 , No=0
ltimeuni	logaritmo del tiempo en minutos del ccpp a la capital de distrito	horas
sierra	Sierra / costa	Si = 1 , No=0
Selva	Selva / costa	Si = 1 , No=0

