

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.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento¹ (en adelante Ley Marco), se asignan a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, Sunass) nuevas competencias y funciones respecto a la prestación de los servicios de saneamiento, entre ellas al ámbito urbano de pequeñas ciudades.

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), el cual en el párrafo 38.2 del artículo 38 señala que, corresponde a la Sunass, en su condición de organismo regulador de alcance nacional, supervisar y fiscalizar que la prestación de los servicios de saneamiento se realice en condiciones de calidad por parte de los prestadores de servicios.

Mediante el Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA, se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Marco (en adelante, TUO de la Ley Marco). El artículo 7 del TUO de la Ley Marco establece que corresponde a la Sunass garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente, para lo cual ejerce las funciones establecidas en la LMOR.

El artículo 11 del TUO de la Ley Marco y el párrafo 32.3 del artículo 32 del Reglamento de la Ley Marco establecen que la prestación de los servicios de saneamiento en zonas urbanas con población entre dos mil uno (2,001) y quince mil (15,000) habitantes, denominadas Pequeñas Ciudades, que se encuentran fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o distrital, según corresponda, a través de la constitución de una Unidad de Gestión Municipal o la contratación de un Operador Especializado.

El 18 de setiembre de 2020 se publicó la Resolución de Consejo Directivo N° 029-2020-SUNASS-CD, que aprueba el Reglamento de la Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades, norma que tiene por objeto establecer las disposiciones que regulan las condiciones de calidad de la prestación de los servicios de saneamiento en las Pequeñas Ciudades.

En tal sentido, la Sunass considera oportuno establecer disposiciones orientadas a fiscalizar los servicios de saneamiento en las Pequeñas Ciudades, a fin de mejorar la calidad de la prestación del citado servicio.

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*.

II. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

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 las Pequeñas Ciudades. En atención a ello, a partir del año 2018 la Dirección de Ámbito de la Prestación de la Sunass ha recopilado información a través de las caracterizaciones realizadas en dicho ámbito con la finalidad de identificar la prestación de servicios de saneamiento, conforme a las competencias de la Sunass para recabar información detallada sobre los prestadores formales e informales, de acuerdo con el Informe N° 043-2021-SUNASS-OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica de fecha 16 de julio de 2021.

En las referidas caracterizaciones se han verificado distintos aspectos de las Pequeñas Ciudades, evidenciando dentro de los problemas críticos vinculados al abastecimiento de los servicios de saneamiento: (a) las deficiencias en la desinfección del agua, (b) la reducida continuidad del suministro del servicio de agua potable y (c) bajos niveles de cobertura de los servicios de saneamiento de agua potable y alcantarillado.

Asimismo, un problema más asociado a la organización de quienes brindan los servicios de saneamiento es la falta de fortaleza institucional. En estricto, existe una problemática acentuada sobre la formalización, es decir, de administradores de servicios de saneamiento que se han constituido como “prestadores” sin cumplir las disposiciones del TUO de la Ley Marco y su Reglamento establecidas para su autorización y reconocimiento. De acuerdo con lo señalado en el apartado anterior, solo nueve de las reportadas como Unidades de Gestión Municipal indican ser constituidas mediante Ordenanza Municipal.

Esta debilidad en la gestión, de quien ejecuta el servicio, puede verse reflejada en la inexistencia o en la falta de uso de herramientas de gestión administrativa, comercial y operacional y que, a su vez, puede atribuirse al posible desconocimiento de los administradores y a la inexistencia de mecanismos de fiscalización y acompañamiento concretos sobre la gestión.

Por lo expuesto, la Sunass cuenta con la facultad de normar la fiscalización de la prestación de los servicios de saneamiento en las Pequeñas Ciudades y para tal efecto propone el siguiente “Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento en las Pequeñas Ciudades”.

III. PROPUESTA NORMATIVA

III.1. DISPOSICIONES GENERALES

El Reglamento tiene por objeto establecer las disposiciones que regulan el ejercicio de la función de fiscalización de la prestación del servicio de saneamiento respecto de los Prestadores de Servicios en el ámbito de las pequeñas ciudades, 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 Pequeñas Ciudades, por lo tanto, el ámbito de aplicación objetivo de fiscalización debe estar asociada “Reglamento de calidad de la prestación de los servicios de saneamiento en las Pequeñas Ciudades” aprobado por la Sunass.

Al respecto, la función de fiscalización de la Sunass, en el ámbito de las Pequeñas Ciudades, comprende las siguientes materias: (i) Acceso a los servicios de saneamiento, (ii) Calidad en la prestación de los servicios de saneamiento, (iii) Atención de Usuario, (iv) Facturación y Comprobante de Pago, (v) Cierre y reapertura de la conexión; y (vi) otras

obligaciones derivadas del marco legal vigente sobre la prestación de los servicios de saneamiento en las Pequeñas Ciudades.

III.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 las Pequeñas Ciudades, a los principios de prevención, regulación responsiva, 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 Servicios³, 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 el Prestador de Servicios en el ámbito de las Pequeñas Ciudades, supone que la entidad actúe con diligencia, responsabilidad y respeto de los derechos de los Prestadores de Servicios de las Pequeñas Ciudades, 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 los Prestadores de Servicios de las Pequeñas Ciudades y las facultades y deberes de la Sunass.

III.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) motivo de la acción de fiscalización, (b) desarrollo de la acción de fiscalización y (c) conclusión de fiscalización.

Las acciones de fiscalización pueden realizarse en el marco de una programación anticipada o periódica de la Sunass o cuando ha advertido internamente o ha recibido alguna información sobre la existencia de algún posible riesgo de incumplimiento de las obligaciones exigibles a quienes brindan los servicios de saneamiento.

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 uno o más problemas de alcance general, emergencias o encuentra indicios de actuaciones irregulares a cargo de Prestadores 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 una conducta del Prestador que amerite la acción de fiscalización.

De manera anterior al inicio de las acciones de fiscalización, la Sunass debe comunicar antes el motivo de ella y su objetivo, es decir, la identificación de las obligaciones cuyo cumplimiento pretende ser verificado.

³ 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 N° --- 2021-SUNASS-CD
REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN LAS PEQUEÑAS CIUDADES

Una vez cumplida la exigencia de informar al Prestador de los Servicios sobre el objeto de la fiscalización, los servidores encargados pueden realizar la fiscalización tanto en campo como en sede. En el primer caso, el Reglamento impone la obligación a los órganos de fiscalización de Sunass de acreditar a los responsables de la actuación de fiscalización, así como de levantar un acta en el que se deje constancia de los hechos advertidos y de entregar una copia de ella al representante del Prestador. En el caso de las fiscalizaciones de sede, el Reglamento las describe como actuaciones internas o de gabinete para el procesamiento y evaluación de la información, la cual puede ser obtenida en las fiscalizaciones de campo o a través de requerimientos de información efectuados a las Pequeñas Ciudades.

Como se advierte en el presente documento, la prestación del servicio de saneamiento en las Pequeñas Ciudades en su gran mayoría es deficiente; por ello, con la Propuesta de Reglamento se busca que los responsables de las Pequeñas Ciudades cumplan con las obligaciones normativas a su cargo y mejoren la prestación del servicio de saneamiento.

Para ello, se debe adoptar una modalidad de fiscalización responsiva, en la que prevalezca el ánimo colaborativo, pedagógico y asesor de la autoridad, toda vez que a partir de la experiencia recogida durante las caracterizaciones realizadas por la Sunass 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 Pequeñas Ciudades 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 las Pequeñas Ciudades.

El Reglamento toma como referencia la conclusión de las acciones de fiscalización y elige aquellas que sean propias del modelo de fiscalización con enfoque responsivo, que supone el escalamiento en la intensidad de las consecuencias en función de la persistencia o gravedad de los incumplimientos.

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 de las Pequeñas Ciudades, 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 observaciones y sobre la base de estas se hacen las recomendaciones de mejora, con el fin de orientar al Prestador de Servicios 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 Pequeña Ciudad 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 las autoridades correspondientes y de otras entidades, para los fines que se encuentren dentro de su ámbito de competencia.

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 las Pequeñas Ciudades, 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".

III.4. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

La primera disposición complementaria final ha previsto que en caso la Sunass en el ejercicio de sus funciones advierta que: (i) los servicios de saneamiento se encuentren a cargo de un Administrador de Servicios ubicado dentro o fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, y/o (ii) los servicios de saneamiento se encuentren a cargo de un prestador distinto a una UGM u OE y que no es responsable de atender el ámbito de las pequeñas ciudades; y/o (iii) los servicios de saneamiento en zonas urbanas mayores a 15 000 habitantes no son prestados por una empresa prestadora, de manera transitoria hasta que la referida zona urbana se integre a una empresa prestadora, efectúa actividades de Evaluación de los Servicios de Saneamiento, que es una herramienta que tiene por finalidad recabar información relacionada con el (i) Acceso a los servicios de saneamiento, (ii) Calidad en la prestación de los servicios de saneamiento, (iii) Atención de Usuario, (iv) Facturación y Comprobante de Pago, (v) Cierre y reapertura de la conexión; y (vi) otras obligaciones derivadas del marco legal vigente sobre la prestación de los servicios de saneamiento en las Pequeñas Ciudades, para emitir recomendaciones y comunicaciones, según corresponda, a las entidades competentes conforme la vigésima séptima disposición complementaria final del TUO de la Ley Marco. El desarrollo de las actividades relacionadas a la evaluación está sujeto a la disponibilidad de recursos e implementación progresiva de la Sunass.

La identificación de la problemática y las buenas prácticas de los prestadores de servicios de saneamiento en las Pequeñas Ciudades, deben instrumentalizarse y servir de insumo para el reforzamiento de la capacidad de su gestión. 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 las Pequeñas Ciudades.

Con respecto a la segunda disposición complementaria y atendiendo las características especiales de las Pequeñas Ciudades, se ha previsto que la Sunass efectúe la evaluación de los fines de la fiscalización responsiva y de mejora de gestión sobre los Prestadores de los servicios en Pequeñas Ciudades en el plazo de dos años a partir de la vigencia del Reglamento. Transcurrido dicho plazo se evaluará la eficacia de la fiscalización y se adoptarán las medidas correspondientes.

IV. IMPACTO ESPERADO

Como se indica, el presente proyecto normativo tiene como objeto establecer la normativa aplicable a la función de la fiscalización de la prestación de los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades, de manera que incentive a quienes brindan los servicios, al cumplimiento de las obligaciones relativas a la prestación. En ese sentido, se espera que la implementación de este proyecto genere mayores beneficios para cada uno de los actores involucrados en su aplicación.

Por el lado de la Sunass, uno de los beneficios obtenidos, es el cumplimiento en la implementación de las nuevas funciones dispuestas por la Ley Marco y su reglamento sobre el ámbito de las pequeñas ciudades. Asimismo, para dicho ámbito, se propone una fiscalización con finalidad preventiva, adoptando medidas de persuasión y orientación sobre los prestadores de servicios mediante observaciones, de corresponder, y

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° --- 2021-SUNASS-CD
**REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN LAS PEQUEÑAS
CIUDADES**

recomendaciones emitidas en el informe de fiscalización. De esta manera, le permite al regulador dar señales oportunas al regulado para la mejora y el correcto cumplimiento de la herramienta normativa.

Considerando que, según la caracterización realizada por la Sunass, se identifican administradores de servicios, que no tiene la condición de prestador reconocidos en dicho ámbito, el regulador realizará evaluación de los servicios mediante el cual recaba información relacionada a los servicios de saneamiento para emitir recomendaciones y comunicaciones; ello sujeto a la disponibilidad de recursos con los que cuente el regulador. Al igual que la fiscalización, esta herramienta, le permitirá a la Sunass dar señales oportunas y de prevención y así, destinar de manera óptima los recursos financieros y humanos en áreas donde el riesgo de incumplimiento pueda causar un impacto negativo sobre la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento.

Por el lado de los administrados, el modelo propuesto está orientado a fortalecer la institucionalidad de los prestadores de servicios y a incentivar la implementación efectiva de una regulación de calidad, de acuerdo con lo establecido en la normativa correspondiente. Adicionalmente, la fiscalización y evaluación sobre los prestadores y administradores de servicios, respectivamente, van a permitir que estos identifiquen los riesgos y obtengan alertas previas a fin de buscar soluciones a los problemas detectados y así, mejorar la gestión de los servicios que brindan. Los costos en los que incurrirían están relacionados a regularizar los aspectos de calidad del servicio que, previo a la regulación implementada por parte de Sunass, no han sido considerados y el proporcionar información y participar de las diligencias a fin de sustentar los aspectos fiscalizables.

Por último, respecto a los usuarios, se espera que el procedimiento de fiscalización propuesto contribuya a mejorar las condiciones de calidad ofrecidas por el prestador de servicios en beneficio de los usuarios abastecidos en las pequeñas ciudades.