
INFORME N° 068-2021-SUNASS-DPN

PARA: Luis Alberto ACOSTA SULLCAHUAMAN
Gerente General (e)

DE: Mauro GUTIÉRREZ MARTÍNEZ
Director de la Dirección de Políticas y Normas

Julio César KOSAKA HARIMA
Director (e) de la Dirección de Fiscalización

Luis Alberto ACOSTA SULLCAHUAMAN
Director de la Dirección de Ámbito de la Prestación

ASUNTO: Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento en las Pequeñas Ciudades

FECHA: 23 de noviembre de 2021

I. ANTECEDENTES

- 1.1. El literal c) del artículo 3.1 de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, **LMOR**), aprobada por la Ley N.º 27332¹ y modificada por la Ley N.º 27631², faculta a los organismos reguladores a dictar, en el ámbito y materia de su competencia, los reglamentos, normas de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios.
- 1.2. Mediante el Decreto Legislativo N.º 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento³ (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.
- 1.3. A través del Decreto Supremo N.º 019-2017-VIVIENDA⁴, se aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 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.
- 1.4. Mediante el Decreto Supremo N.º 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.

¹ Publicada el 29 de julio de 2000 en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano*.

² Publicada el 16 de enero de 2002 en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano*.

³ Publicada el 29 de diciembre de 2016 en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano*.

⁴ Publicado el 26 de junio de 2017 en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano*.

- 1.5. Mediante el Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA, se aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Marco (en adelante, **TUO del Reglamento de la Ley Marco**).
- 1.6. El artículo 11 del TUO de la Ley Marco y el párrafo 32.3 del artículo 32 del TUO 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.
- 1.7. El 18 de setiembre de 2020 se publicó la Resolución de Consejo Directivo N.º 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.
- 1.8. Mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 035-2021-SUNASS-CD⁵ se aprobó el proyecto de resolución de Consejo Directivo mediante el cual se aprobaría el “Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento en las Pequeñas Ciudades” y se dispuso su publicación a fin de que los interesados remitan sus comentarios.
- 1.9. A razón de esto último se han recibido comentarios de diversos actores involucrados en la prestación de servicios de saneamiento. Los comentarios y sus respuestas están consolidadas en la “Matriz evaluación 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).
- 1.10. Mediante el Informe N.º 062-2021-SUNASS-OAJ, la Oficina de Asesoría Jurídica remite la evaluación del proyecto del Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento en las Pequeñas Ciudades, en el marco del análisis de calidad regulatoria. Dicho informe concluye que el referido proyecto normativo no requiere pasar por el análisis de calidad regulatoria en tanto no es un procedimiento de parte, sino uno que se inicia siempre de oficio.

II. OBJETO DEL INFORME

- 2.1. El presente informe tiene por objeto sustentar la propuesta final del Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento en las Pequeñas Ciudades (en adelante, **el Reglamento**).

III. BASE LEGAL

- Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N.º 27332 y modificatorias.
- Reglamento General de la Sunass, aprobado por Decreto Supremo N.º 017-2001-PCM.
- Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, Decreto Supremo N.º 019-2017-VIVIENDA y sus modificatorias.

⁵Publicada en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano* el 4 de setiembre de 2021.

- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1280, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA.
- Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA.
- Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.
- Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, Decreto Supremo N.º 145-2019-PCM.
- Sección Segunda del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, Resolución de Presidencia N.º 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.º 100-2019-SUNASS-GG.
- Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento en las Pequeñas Ciudades, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 029-2020-SUNASS-CD.

IV. ALCANCES Y DIAGNÓSTICO EN LAS PEQUEÑAS CIUDADES

4.1. Competencias de la Sunass en la fiscalización en las Pequeñas Ciudades

- 4.1.1. De conformidad con el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3 de 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.
- 4.1.2. En este sentido, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco, la Sunass tiene la competencia de supervisar y fiscalizar a las pequeñas ciudades; 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 urbano y rural, en condiciones de calidad, de acuerdo a las atribuciones conferidas en la LMOR.
- 4.1.3. Asimismo, el inciso 22 del numeral 7.1 del artículo 7 del Reglamento de la Ley Marco señala que la Sunass ejerce las funciones de supervisar, fiscalizar y sancionar a los prestadores de los servicios de saneamiento de las pequeñas ciudades y del ámbito rural. Complementariamente, la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Marco, modificada por el artículo 1 del Decreto Legislativo N.º 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.
- 4.1.4. Cabe señalar que el numeral 32.3 del artículo 32 del TUO del Reglamento de la Ley Marco establece que la prestación de los servicios en zonas urbanas con población entre 2,001 y 15,000 habitantes, denominadas “pequeñas ciudades”, que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o excepcionalmente, por delegación de esta

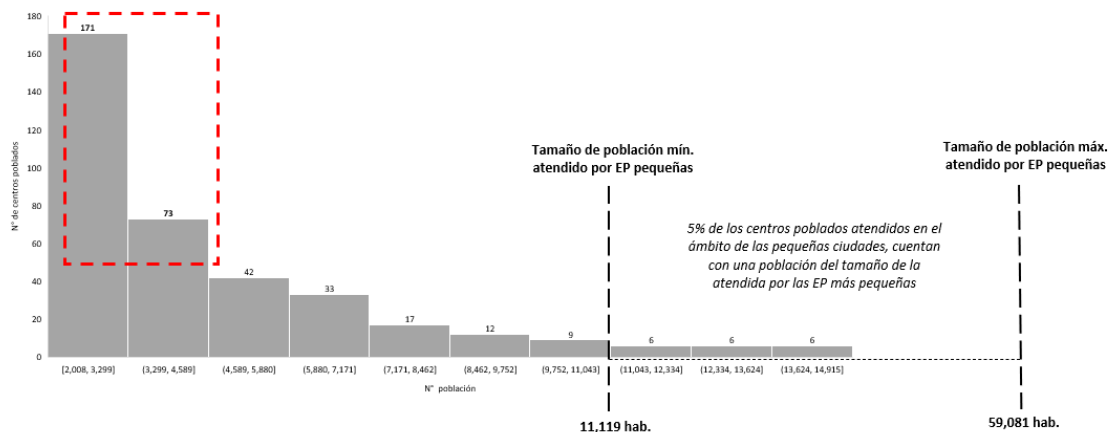
a la municipalidad distrital, a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal (en adelante, **UGM**) o la contratación de un Operador Especializado (en adelante, **OE**).

4.2. Situación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades

4.2.1. El presente apartado incluye un breve diagnóstico de la situación de las pequeñas ciudades, el cual ha sido elaborado con la información proporcionada por la Dirección de Ámbito de la Prestación (DAP) de la Sunass, a través de las caracterizaciones realizadas en dicho ámbito a partir del año 2018, conforme a las competencias de la Sunass para recabar información detallada sobre los prestadores formales e informales, según lo señalado en el Informe N.º 043-2021-SUNASS-OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica de fecha 16 de julio de 2021. Al respecto, como línea base y primer criterio, se consideran los centros poblados con población entre 2,001 y 15,000 habitantes identificados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a través del Censo Nacional 2017, los cuales suman un total de 600. Cabe precisar que, para la identificación de las pequeñas ciudades, la Sunass toma en consideración de manera referencial la información publicada por el INEI; sin perjuicio de complementar la información relacionada a los servicios de saneamiento según lo remitido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).

4.2.2. Adicionalmente, como un segundo criterio, se identifica que de este conjunto (600 centros poblados) un total de 468 centros poblados no se encuentran dentro del contrato de explotación de una Empresa Prestadora. A la fecha⁶, la DAP ha caracterizado un total de 375 centros poblados de los 468 identificados, cuya población asciende a un total de 1,708,325 habitantes y se encuentra distribuida de la siguiente manera:

Ilustración 1. Distribución de los centros poblados, según tamaño de población



Fuente: Dirección de Ámbito de la Prestación
Elaboración: Dirección de Políticas y Normas

4.2.3. De acuerdo con la distribución de los valores de la población, el 65% de las pequeñas ciudades identificadas tienen un rango poblacional entre 2,008 y 4,589 habitantes; es decir, muy cercano al límite de población establecido en la definición del ámbito rural⁷, según el marco normativo vigente. Por otro lado, el 5% de las pequeñas ciudades

⁶ Fecha de corte de la información proporcionada por la Dirección de Ámbito de la Prestación al 16 de julio de 2021.

⁷ De acuerdo con el numeral 4 del artículo 32 del Reglamento de la Ley Marco, el ámbito rural comprende centros poblados rurales que cuenten con una población no mayor a dos mil (2,000) habitantes.

cuentan con una población muy cercana al tamaño de población mínima atendida por una empresa prestadora de tamaño pequeño⁸.

4.2.4. Es importante resaltar que, durante las caracterizaciones se han identificado 4 escenarios dentro de dicho ámbito:

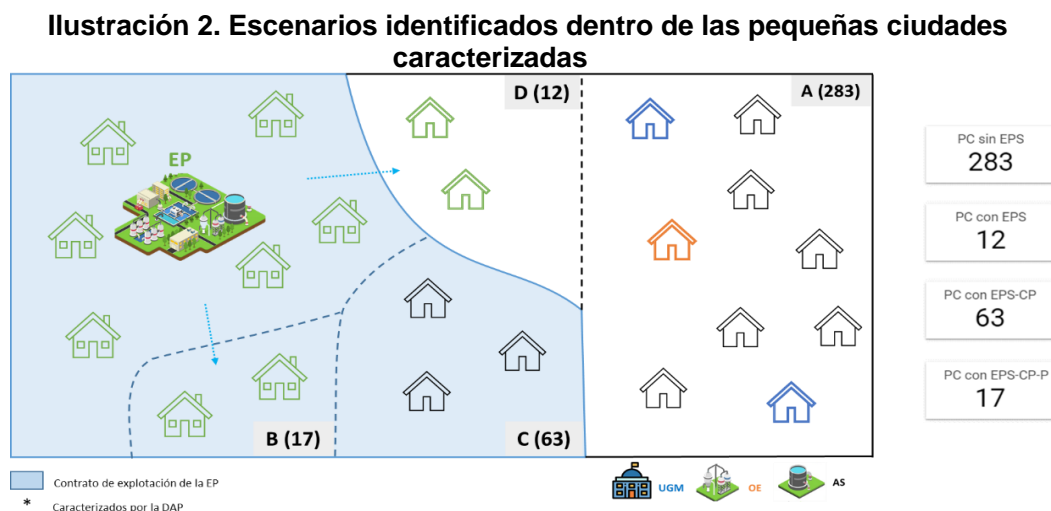
Escenario A: Pequeña ciudad no considerada dentro del Contrato de Explotación de una Empresa Prestadora y es abastecida por un prestador distinto a Empresa Prestadora [283]

Escenario B: Pequeña ciudad considerada dentro del Contrato de Explotación de una Empresa Prestadora, pero es abastecida parcialmente por esta [17]

Escenario C: Pequeña ciudad considerada dentro del Contrato de Explotación de una Empresa Prestadora y que no es abastecida por esta [63]

Escenario D: Pequeña ciudad no considerada dentro del Contrato de Explotación de una Empresa Prestadora; sin embargo, es abastecida por esta [12]

4.2.5. Estos escenarios se reflejan gráficamente en la siguiente ilustración:



Fuente: Dirección de Ámbito de la Prestación

Elaboración: Dirección de Políticas y Normas

4.2.6. Dentro de este conjunto de pequeñas ciudades, se pueden identificar a **33** Prestadores de Servicios⁹ distribuidos en: (i) **31** Unidades de Gestión Municipal y (ii) **2** Operadores Especializados. Asimismo, se identifican **377** Administradores de Servicios¹⁰ entre los cuales se encuentran, (iii) **227** Municipalidades¹¹, (iv) **142** Organizaciones Comunales y (v) **8** de otro tipo¹².

⁸ Por ejemplo: EMSAPA YAULI LA OROYA S.R.L. (11,119 habitantes); EMAPA - Y S.R.L. (11,586 habitantes) y EPS EMSAPA CALCA S.A. (12,338 habitantes).

⁹ De acuerdo con la definición establecida por el proyecto normativo, el Prestador de Servicios es el encargado de brindar los servicios de saneamiento en las Pequeñas Ciudades, el cual puede ser una UGM o un Operador Especializado, constituido o contratado, según corresponda, conforme a las disposiciones establecidas en la LGSS o en el TUO de la Ley Marco.

¹⁰ De acuerdo con la definición establecida por el proyecto normativo, el Administrador de Servicios es la Municipalidad o cualquiera de su unidad orgánica u otra persona natural o jurídica que, sin tener la condición de Prestador de Servicios, administra y/o opera y/o brinda mantenimiento de los servicios de saneamiento en zonas urbanas con población entre 2 001 y 15 000 habitantes.

¹¹ Incluyen: Municipalidades y sus unidades orgánicas distintas a UGM tal como el Área Técnica Municipal.

¹² Incluyen: Mineras y otro tipo de empresa.

- 4.2.7. Sobre la prestación de los servicios se ha identificado que, del total de prestadores y administradores del servicio reportados por la Dirección de Ámbito de la Prestación de la Sunass, el 90% brinda el servicio de agua potable, el 70% brinda el servicio de alcantarillado, el 48% brinda el servicio de tratamiento de aguas residuales y el 3% brinda el servicio de disposición sanitaria de excretas. De manera conjunta, el 81% de prestadores y administradores del servicio brinda el servicio de agua potable y alcantarillado y el 51% brinda el servicio de agua potable, alcantarillado y aguas residuales. Por otro lado, respecto a la cobertura de los servicios de saneamiento, se identifica que el 82% de su población cuenta con acceso a una conexión activa de agua y el 65% de su población cuenta con acceso a una conexión activa de alcantarillado.
- 4.2.8. Respecto a la calidad de los servicios que brindan los prestadores y administradores del servicio identificados se ha reportado que el nivel de continuidad del servicio de agua potable, medido como las horas promedio al día en las que se abastece el servicio, es de 13.4 horas al día. Por otro lado, respecto a la calidad del agua que consume la población de las pequeñas ciudades se ha identificado que el 81% de los prestadores y administradores del servicio realizan desinfección usando el cloro como insumo; sin embargo, de este total solo 91 administradores reportan información sobre el registro de cloro residual en el punto más lejano de los cuales el 49.5% indica un nivel de cloro residual mayor e igual a 0.5 mg/l.
- 4.2.9. Finalmente, cabe mencionar que se ha identificado un total de 37 centros poblados con población mayor a 15,000 habitantes y que actualmente no son abastecidos por alguna empresa prestadora. De este total, 3 son atendidos por una Unidad de Gestión, 22 son atendidos por una Municipalidad, 1 es atendida por una Organización Comunal, 1 es atendida por otra empresa distinta a empresa prestadora y de 10 no se cuenta con información.

Tabla 1. Identificación de centros poblados urbanos con población >15,000 hab. que no son abastecidos por una empresa prestadora

Departamento	Centro Poblado	Población total	Prestador/Administrador
ANCASH	COISHCO	15,979	UGM
	SANTA	17,253	JASS
CAJAMARCA	CAJABAMBA	18,603	Municipalidad
	CELENDIN	19,809	Municipalidad
	CHOTA	22,159	Municipalidad
	CUTERV O	21,220	N/D*
	BAMBAMARCA	16,039	Municipalidad
CUSCO	YAURI	28,888	Municipalidad
ICA	SAN CLEMENTE	24,207	Municipalidad
	SAN JUAN	15,933	N/D*
	SUBTANJALLA	27,133	Municipalidad
	GUADALUPE	16,753	Otra empresa
	LA TINGUIÑA	36,052	Municipalidad
	MAZAMARI	15,454	N/D*
JUNIN	SICAYA	16,522	Municipalidad
	PILCOMAYO	20,055	N/D*
	HUAMACHUCO	41,613	N/D*
LA LIBERTAD	PACASMAYO	28,929	Municipalidad
	GUADALUPE	21,857	Municipalidad
	CASA GRANDE	19,097	N/D*

LAMBAYEQUE	LAREDO	23,828	Municipalidad
	TUMAN	23,335	Municipalidad
	POMALCA	19,812	Municipalidad
	PATAPO	16,589	Municipalidad
LIMA	HUAURA	24,668	Municipalidad
	CHANCAY	35,466	N/D*
LORETO	PARAMONGA	18,490	N/D*
	CONTAMANA	17,429	N/D*
PIURA	NAUTA	19,551	UGM
	SECHURA	33,134	Municipalidad
	SAN MARTIN	165,712	N/D*
PUNO	TAMBO GRANDE	24,073	Municipalidad
	LA UNION	19,155	Municipalidad
SAN MARTIN	ILAVE	20,968	UGASS
	NUEVA CAJAMARCA	25,812	Municipalidad
UCAYALI	JUANJUI	28,453	Municipalidad
	AGUAYTIA	15,587	Municipalidad

*N/D: No Determinado

Fuente: Dirección de Ámbito de la Prestación

Elaboración: Dirección de Políticas y Normas

4.3. Problemática identificada

- 4.3.1. A partir de lo identificado en la sección anterior, dentro de los problemas críticos vinculados al abastecimiento de los servicios de saneamiento destacan: (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.
- 4.3.2. 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 establecidas en el TUO de la Ley Marco y el TUO del Reglamento de la Ley Marco, para su autorización y reconocimiento. De acuerdo con lo señalado, solo diez de las reportadas como Unidades de Gestión Municipal indican ser constituidas mediante Ordenanza Municipal.
- 4.3.3. 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. Para corregir esta debilidad es necesario fortalecer la capacidad de gestión de los administradores.
- 4.3.4. En cuanto a las causas que originan a la problemática antes señalada, es posible identificar los siguientes factores concurrentes:
- a) Debilidad Institucional de los prestadores de servicios**
- 4.3.5. Se trata de un problema recurrente y evidente, que se manifiesta en el incumplimiento de las disposiciones previstas en el TUO de la Ley Marco y el TUO del Reglamento de la Ley Marco, referidas a la constitución formal y adecuada de los prestadores del servicio en las pequeñas ciudades. Sin embargo, la debilidad institucional es además

una de las causas de los problemas relativos a la administración o ejecución material del servicio de saneamiento.

- 4.3.6. En ese sentido, de manera mediata, la debilidad institucional manifestada en la falta de constitución de UGM genera el riesgo de desfinanciación del servicio, lo que a su vez puede acarrear una serie de problemas en la gestión, como la inadecuada infraestructura que repercute negativamente en la calidad del servicio.
- 4.3.7. Además, la inexistencia de UGM, es decir, de órganos especializados constituidos con el propósito específico de brindar los servicios de saneamiento, deriva en una suerte de indefinición o difuminación de las responsabilidades administrativas en la gestión de los servicios, que produce finalmente una despreocupación en el seguimiento de los servicios, lo que se ve reflejado -por ejemplo- en la ausencia de herramientas de control y monitoreo o, en su diminuta aplicación, cuando estas existen.

b) Falta de implementación efectiva de la regulación de la calidad de servicios de saneamiento en Pequeñas Ciudades

- 4.3.8. De acuerdo con el artículo 37 del Reglamento de la Ley Marco¹³, la Sunass debe emitir reglamentos de calidad “de forma diferenciada por tipo de prestador, teniendo en cuenta las características particulares de las condiciones de su prestación”.
- 4.3.9. Ahora bien, en el caso de la prestación de los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades, los parámetros de calidad del servicio recién entraron en vigencia el 19 de septiembre de 2020, al día siguiente de la publicación del Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento en las Pequeñas Ciudades (en adelante, Reglamento de Calidad).
- 4.3.10. Sin embargo, aun cuando ahora ya existan regulaciones específicas y exigibles a quienes brindan los servicios, la existencia misma de una norma de calidad no es garantía de su cumplimiento, sino que resulta necesario establecer mecanismos de *enforcement* para tal efecto. De lo contrario, desaparecen (o no aparecen) los incentivos para el cumplimiento de las obligaciones, lo que se ve reflejado en la ausencia o en la no implementación de herramientas de control y monitoreo por parte de los administradores.
- 4.3.11. La falta de fiscalización de la prestación del servicio en pequeñas ciudades ya ha sido advertida como un elemento determinante para el mal estado de los servicios de saneamiento. Al respecto, la Sunass señaló lo siguiente en el Informe N.º 004-2020-SUNASS-DPN del 21 de febrero de 2020:

*“De acuerdo a la Ley Marco y su reglamento, la función de fiscalización se le ha sido asignada a la SUNASS.... **La fiscalización de la prestación de los servicios en las pequeñas ciudades es fundamental a fin de verificar si los prestadores cumplen con brindar un servicio en condiciones de calidad; así como también la identificación de medidas correctivas que les permita mejorar las deficiencias que se presenten.***

En ese sentido, resulta relevante considerar la importancia de que la fiscalización sea asumida por una entidad independiente a la municipalidad, de tal manera que se disminuya el riesgo de activar un comportamiento estratégico

¹³ **Reglamento de la Ley Marco, aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2017-VIVIENDA y modificatorias**

“Artículo 37.- Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento

37.1. Conforme a lo establecido en la Ley Marco, la Sunass aprueba el(los) Reglamento(s) de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento, el(los) cual(es) constituye(n) el(los) instrumento(s) que regula(n) las características de calidad de la prestación de los servicios de saneamiento de forma diferenciada por tipo de prestador, teniendo en cuenta las características particulares de las condiciones de su prestación”.

en los directivos de las municipalidades o en los operadores especializados que los conduzca a emitir solo el mínimo esfuerzo de brindar un servicio de calidad de acuerdo a la norma establecida”. (Resaltado nuestro)

- 4.3.12. Es por ello que la emisión e implementación del Reglamento de Calidad requiere estar acompañada necesariamente de una fiscalización efectiva y estratégica. Ahora bien, cabe indicar que debido a las particulares características de la prestación de las pequeñas ciudades, el *enforcement* (entendido en sentido amplio como el conjunto de acciones estatales que persiguen el cumplimiento normativo) podría y debería apartarse del esquema clásico de fiscalización-sanción, para dar lugar a otros esquemas de regulación responsiva, como la fiscalización orientativa, permitida expresamente en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**)¹⁴.
- 4.3.13. Dicho esquema es especialmente apropiado en el caso específico de la prestación del servicio en pequeñas ciudades de modo directo por parte de la municipalidad, a través de sus UGM (o de los órganos que hacen las veces de UGM sin haber sido constituidos como tales), pues al ser las UGM parte de la estructura orgánica de la misma municipalidad competente (autonomía funcional y administrativa que goza el ente municipal) resulta complejo ejercer todas las funciones de la Sunass aplicada a un prestador convencional de los servicios de saneamiento.
- 4.3.14. Sin embargo, ello no disuade la posibilidad de que, en atención a las competencias jurídicamente asignadas, la Sunass pueda imponer otro tipo de medidas administrativas para que se mejore o garantice la eficiente prestación del servicio de saneamiento realizadas por las UGM y OE.
- 4.3.15. Asimismo, es pertinente señalar que la inexistencia de contabilidad independiente no sería la única causa de la falta de sostenibilidad financiera. Es posible que aquella se explique también por problemas claramente presupuestales, ya sea por falta de presupuesto o por la baja capacidad de ejecución, o por otras variables operativas y económicas que no son solucionables en el corto plazo -como la limitada escala propia de las pequeñas ciudades, o la falta de micromedición-, así como por problemas educativos de alcance general, los que explican -por ejemplo- la resistencia al uso del cloro en algunas pequeñas ciudades.
- 4.3.16. Con excepción de los factores exógenos, los cuales pueden requerir intervenciones gubernamentales durante muchos años con la finalidad de brindar apoyo continuo a las pequeñas ciudades, las otras causas de la deficiente calidad de los servicios de saneamiento dependen relativamente más de las autoridades. Asimismo, pueden formar parte del objetivo de actuación de la Sunass en el corto y mediano plazo, en el marco de sus competencias.
- 4.3.17. Es así que la Sunass puede implementar una fiscalización efectiva para incentivar el cumplimiento normativo y con ello eliminar las causas inmediatas referidas a la *“inexistencia de controles y monitoreos de la calidad”*.
- 4.3.18. Ciertamente, estas medidas deben ser consideradas como temporales pues de conformidad con el artículo 13.4 del TUO de la Ley Marco¹⁵, el escenario regulatorio

¹⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS**
“Artículo 245.- Conclusión de la actividad de fiscalización
(...)

245.2. *Las entidades procurarán realizar algunas fiscalizaciones únicamente con finalidad orientativa, esto es, de identificación de riesgos y notificación de alertas a los administrados con la finalidad de que mejoren su gestión”.*

¹⁵ **TUO de la Ley Marco, aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA**
“Artículo 13.- Prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano

esperado es la integración de las pequeñas ciudades dentro del ámbito de las empresas prestadoras.

- 4.3.19. No obstante, de conformidad con (i) el artículo 65 de la Constitución Política del Perú¹⁶, que ordena al Estado a defender el interés de los consumidores y usuarios, al velar particularmente por sus derechos a la salud y seguridad; (ii) el artículo 63 del Código de Protección y Defensa del Consumidor¹⁷ y (iii) el artículo 7 del TUO de la Ley Marco¹⁸, no puede ser una respuesta satisfactoria para los usuarios la abstención de la Sunass respecto de las pequeñas ciudades durante el incierto intervalo de tiempo en que termine por completarse la referida integración.
- 4.3.20. Por el contrario, es un deber constitucional y legal exigible a la Sunass su intervención sobre las pequeñas ciudades con la finalidad de mejorar la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento, para lo cual debe incidir en las causas atribuibles a los prestadores y que pueden ser corregidas en el ámbito de competencia de la Sunass.

V. PROPUESTA NORMATIVA

El Reglamento contiene las disposiciones sobre la función de fiscalización de la Sunass, con el objeto de incentivar que quienes brindan los servicios de saneamiento y las municipalidades responsables de la prestación cumplan con las obligaciones relativas a la prestación de los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, así como otras obligaciones directamente vinculadas a las condiciones de ejecución de los servicios.

(...)

13.4. Las empresas prestadoras deben incorporar a su ámbito a las pequeñas ciudades que se encuentren fuera de su ámbito de responsabilidad, de acuerdo a la Escala Eficiente, en el marco de la política de integración sectorial.

Excepcionalmente, cuando la Sunass determine que aún no es viable la integración a las empresas prestadoras, autoriza la prestación de los servicios de saneamiento a las municipalidades provinciales o distritales, según corresponda. Esta prestación se realiza a través de la constitución de las Unidades de Gestión Municipal, o a través de la contratación de Operadores Especializados, siguiendo ese orden de prelación, con cargo a su posterior integración, conforme lo establezca el Reglamento y las normas sectoriales”.

16 Constitución Política del Perú

“Artículo 65.- El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población”.

17 Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Ley N.º 29571

“Artículo 63.- Regulación de los servicios públicos

La protección al usuario de los servicios públicos regulados por los organismos reguladores a que hace referencia la Ley núm. 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, se rige por las disposiciones del presente Código en lo que resulte pertinente y por la regulación sectorial correspondiente. La regulación sectorial desarrolla en sus normas reglamentarias los principios de protección establecidos en el presente Código. El ente encargado de velar por su cumplimiento es el organismo regulador respectivo.

Para los efectos del cumplimiento de la finalidad señalada, el organismo regulador debe, entre otros, efectuar la permanente fiscalización de la medición del servicio, de las condiciones de facturación, y desarrollar sus facultades de sanción, cuando corresponda”.

18 TUO de la Ley Marco, aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA

“Artículo 7.- Competencias de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento

La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - Sunass, en su condición de organismo regulador, le corresponde 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 Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales”.

5.1. Título I. Disposiciones Generales

(i) Objeto

5.1.1. El Reglamento establece 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 las pequeñas ciudades, materia bajo el ámbito de competencia de la Sunass, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Marco.

(ii) Ámbito de aplicación

5.1.2. Considerando que el objeto del Reglamento es establecer las disposiciones sobre la función de fiscalización de la Sunass aplicables a las pequeñas ciudades, el Reglamento es de aplicación obligatoria para la Sunass, así como para los Prestadores de Servicios; y la materia de fiscalización debe estar asociada al Reglamento de Calidad aprobado por la Sunass, así como otras obligaciones derivadas del marco legal vigente sobre la prestación de los servicios de saneamiento en Pequeñas Ciudades.

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

- a) **Acceso a los servicios de saneamiento**, en referencia a la atención de las solicitudes de acceso (instalación de una conexión domiciliaria), que contribuya a mejorar la gestión de los prestadores de las pequeñas ciudades, garantizando el derecho de los potenciales usuarios y contribuyendo al cierre de brechas.
- b) **Calidad en la prestación de los servicios de saneamiento**, principalmente relacionada a la calidad del agua, y los procesos de control de calidad; 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 el 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.
- c) **Atención de usuario**, relacionada a que el Prestador de Servicio asegure la adecuada atención a los usuarios del servicio, garantizando un trato respetuoso y no discriminatorio, mantener informado al usuario sobre los aspectos referidos a la prestación del servicio, atender las solicitudes de información, resolver los problemas reportados por los usuarios, entre otros.
- d) **Facturación y comprobantes de pago**, vinculada a garantizar la sostenibilidad financiera de la prestación de los servicios de saneamiento, que les permita contar con los suficientes ingresos que cubran, como mínimo, los costos requeridos para su funcionamiento.
- e) **Cierre y reapertura de la conexión**, principalmente relacionada al derecho de los prestadores de los servicios de saneamiento a suspender el servicio al usuario en caso de incumplimiento de obligaciones contractuales y anular las conexiones domiciliarias de quienes hacen uso no autorizado de los servicios de saneamiento.

5.1.4. Asimismo, la función de fiscalización también comprende otras obligaciones derivadas del marco legal vigente, sobre la prestación de los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades.

5.1.5. Evidentemente, el Reglamento debe ser aplicado en primer lugar por la propia Sunass, la cual tiene el deber de garantizar la prestación de los servicios de saneamiento en

condiciones de calidad para lo cual realiza, entre otros, la verificación del cumplimiento de las obligaciones de las entidades o actividades supervisadas, de conformidad con lo señalado en el artículo 3 de la LMOR y el artículo 7 del TUO de la Ley Marco.

- 5.1.6. El Reglamento es aplicable a las UGM y los Operadores Especializados, pues son los prestadores de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano de las pequeñas ciudades, de conformidad con el artículo 15.1 del TUO de la Ley Marco y con los artículos 17 y 18 del TUO del Reglamento de la Ley Marco.
- 5.1.7. Sobre las obligaciones de calidad de los servicios de saneamiento, el Reglamento de Calidad define su alcance y las condiciones de su cumplimiento, las cuales son claramente exigibles a los prestadores de servicios, de acuerdo con el artículo 2 del Reglamento de Calidad.
- 5.1.8. La función fiscalizadora de la Sunass no solo comprende las materias vinculadas a la prestación establecidas en el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento en las Pequeñas Ciudades, sino, además, las obligaciones derivadas del marco legal vigente sobre la prestación de los servicios de saneamiento en Pequeñas Ciudades, entre los que pueden estar materias referidas en otras normas aprobadas por la Sunass en el marco de las Pequeñas Ciudades.

(iii) Definiciones

- 5.1.9. Para efectos del Reglamento se emplean las definiciones acordes con las que la Sunass ha desarrollado anteriormente en el marco normativo aplicable tanto a pequeñas ciudades como en los dispositivos que regulan otros procedimientos de fiscalización en la prestación de los servicios de saneamiento. De este modo, en el Reglamento se consideran las siguientes definiciones:
 - a) **Acta de fiscalización:** Documento en el que se deja constancia de todas las incidencias ocurridas y los hechos encontrados durante la acción de fiscalización, así como las declaraciones o indicaciones que el Responsable del Prestador de Servicios, solicite incluir.
 - b) **Administrador de Servicios:** Municipalidad o cualquiera de sus unidades orgánicas, persona natural o jurídica que, sin tener la condición de Prestador de Servicios, administra y/o opera y/o brinda mantenimiento de los servicios de saneamiento en zonas urbanas con población entre 2,001 y 15,000 habitantes.
 - c) **Autorización excepcional:** Autorización extraordinaria y temporal otorgada por la Sunass a las municipalidades provinciales o a las municipalidades distritales, de acuerdo al “Procedimiento de Autorización Excepcional a las Municipalidades para la prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades” aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 037-2019-SUNASS-CD o norma que lo sustituya.
 - d) **Benchmarking:** Herramienta para la identificación y difusión de las mejores prácticas en la prestación de los servicios de saneamiento elaborada y publicada por la Sunass.
 - e) **Evaluación de Servicios de Saneamiento:** Herramienta utilizada por la Sunass que tiene por finalidad recabar información relacionada con las materias señaladas en el párrafo 2.2. y el párrafo 2.3. del artículo 2 del presente reglamento, 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 las funciones de la Sunass.

- f) **Indicios de actuaciones irregulares:** Se presentan cuando la Sunass toma conocimiento por cualquier medio de comunicación de un problema de alcance general. Para efectos de iniciar la acción de fiscalización los Órganos de Fiscalización deben efectuar previamente lo siguiente: (I) verificar que el problema debe tratarse de una materia que es competencia de la Sunass, (II) analizar si hay antecedentes del caso y (III) constatar que el problema no ha sido resuelto por el prestador.
- g) **Informe de Fiscalización:** Documento en el cual se consignan los resultados de la acción de fiscalización ejercida por la Sunass al Prestador de Servicios y que presenta la siguiente información: Objetivo de la fiscalización; Antecedentes; Base legal; Análisis de los hechos encontrados; Resultados de la acción de fiscalización; Observaciones; Conclusiones y Recomendaciones. En el informe de fiscalización se identifican las oportunidades de mejora, así como las acciones que debe seguir el Prestador de Servicios con la finalidad de cumplir sus obligaciones.
- h) **Operador Especializado:** Uno de los tipos de Prestadores de Servicios en las pequeñas ciudades y bajo cuya denominación se incluye a:
- Aquellos que prestan el servicio de saneamiento en pequeñas ciudades, en virtud de un contrato vigente celebrado antes del 30 de diciembre de 2016, con municipalidades en pequeñas ciudades de acuerdo a las disposiciones señaladas en la LGSS y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 023-2005-VIVIENDA, conforme al listado de las modalidades contractuales permitidas para el ingreso de un Operador Especializado, establecido en la Resolución Ministerial N.º 270-2009-VIVIENDA, “Esquemas y Procedimiento de Contratación para el Ingreso de Operadores Especializados en Pequeñas Ciudades”.
 - Aquellos que prestan el servicio de saneamiento en pequeñas ciudades, en virtud de un contrato vigente celebrado a partir del 30 de diciembre de 2016 con municipalidades competentes en pequeñas ciudades que hayan obtenido la Autorización Excepcional otorgada por Sunass.
- i) **Órganos de Fiscalización:** Unidades orgánicas que pertenecen a la Sunass a través de los cuales se ejerce la función de fiscalización. Son la Dirección de Fiscalización y las Oficinas Desconcentradas de Servicios.
- j) **Pequeñas Ciudades:** Zonas urbanas con población entre 2,001 y 15,000 habitantes ubicadas fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora de servicios de saneamiento. Para la identificación de las pequeñas ciudades, la Sunass toma en consideración de manera referencial la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, sin perjuicio de tomar en cuenta la información publicada o remitida por el MVCS.
- k) **Plan Anual de Fiscalización:** Documento de gestión elaborado por la Sunass, que contiene la relación de Prestadores de Servicios del ámbito urbano y rural que serán fiscalizados en el año y el detalle de los temas que serán materia de fiscalización en cada caso.
- l) **Plan de Trabajo de la Acción de Fiscalización:** Documento emitido por la Sunass, que oportunamente es puesto en conocimiento del Prestador de Servicios y que contiene los aspectos materia de fiscalización, sustento legal de la acción de fiscalización, plazo estimado de su duración, derechos y obligaciones del administrado durante la acción de fiscalización, entre otros aspectos relacionados a dicha acción, así como la designación de los funcionarios de la Sunass a cargo de la acción de fiscalización.

- m) Prestador de Servicios:** Encargado de brindar los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades, el cual puede ser una UGM o un OE, constituido o contratado, según corresponda, conforme a las disposiciones establecidas en la LGSS y su reglamento o en el TUDO de la Ley Marco, y el TUDO del reglamento de la Ley Marco.
- n) Problemas de alcance general:** Problemas que inciden en un grupo de usuarios y que no han sido atendidos por el Prestador de Servicios. Dentro de estos problemas de alcance general están incluidos los problemas operativos que se hacen referencia en el Anexo V del Reglamento de la Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades.
- o) Responsable del Prestador de Servicios:** Es el representante del Prestador de Servicios que se encuentre presente durante la fiscalización, o la persona designada por el Prestador de Servicios para efecto de la fiscalización o la persona a cargo de las instalaciones de los sistemas de saneamiento que se encuentre presente.
- p) UGM:** Uno de los tipos de Prestadores de Servicios en las pequeñas ciudades, y bajo cuya denominación se incluye a:
- Unidades de Gestión de Servicios de Saneamiento constituidas antes del 30 de diciembre de 2016, conforme a las disposiciones de la LGSS y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 023-2005-VIVIENDA y la Tercera Disposición Complementaria de la Resolución Ministerial N.º 269-2009-VIVIENDA, que aprueba los “Los Lineamientos para la regulación de los Servicios de Saneamiento en los Centros Poblados de Pequeñas Ciudades”.
 - UGM constituidas a partir del 30 de diciembre de 2016, conforme a las disposiciones de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobada mediante Decreto Legislativo N.º 1280 y de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 019-2017-VIVIENDA. Para tal efecto, la municipalidad competente debe haber obtenido la Autorización excepcional otorgada por la Sunass.

5.1.10. Cabe indicar que las definiciones de “Prestador de Servicios”, “Operador Especializado” y “UGM” son conformes con las definiciones expresamente desarrolladas por el Reglamento de Calidad, ello se justifica en la necesidad de uniformizar las definiciones empleadas en la regulación de la prestación de servicios en pequeñas ciudades, lo cual incide positivamente en un mejor entendimiento de la norma por parte de los agentes implicados.

5.2. Título II. Función de Fiscalización

- 5.2.1. El TUDO de la LPAG establece las reglas comunes y transversales para el ejercicio de la función de fiscalización por parte de las entidades que conforman la administración pública. Asimismo, el numeral 3 del artículo II del Título Preliminar de la norma mencionada señala que, en la reglamentación de los procedimientos especiales, corresponde a las autoridades cumplir con los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en el TUDO de la LPAG.
- 5.2.2. Dado lo indicado, el Reglamento incorpora las reglas contenidas en el Capítulo II del Título IV del TUDO de la LPAG.
- 5.2.3. En este sentido, en el apartado de Disposiciones Generales de la Fiscalización, se detallan los principios aplicables, la actividad de fiscalización, las modalidades de las acciones de fiscalización, los derechos y deberes de los Prestadores de Servicios y las

facultades y deberes de la Sunass en las acciones de fiscalización, conforme se detalla a continuación:

(i) Principios

- 5.2.4. El procedimiento de fiscalización se rige por los principios establecidos en el TUO de la LPAG. Si bien el Reglamento hace referencia expresa a cinco principios aplicables al procedimiento, estos son mencionados únicamente de manera enunciativa, pero no limitativa o taxativa.
- 5.2.5. Las actuaciones de fiscalización en las Pequeñas Ciudades se hacen tomando en consideración las diferentes características geográficas, ambientales, étnicas, lingüísticas y culturales de los Prestadores de Servicios. De esta manera, se está incorporando en el Reglamento el enfoque de interculturalidad, mediante el cual la Sunass adapta los procesos que sean necesarios en función a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales de los prestadores de servicios, en estricto cumplimiento de las disposiciones normativas referentes a la interculturalidad.
- 5.2.6. Asimismo, se hace referencia, entre otros, al principio de prevención y al principio de regulación responsiva, los cuales orientan en forma determinante el planteamiento del modelo de fiscalización del Reglamento. Cabe indicar que la inclusión de dichos principios replica la experiencia regulatoria de otras entidades de la administración pública¹⁹:
- a) **Principio de prevención**, en virtud del cual se postula la prevalencia de la finalidad preventiva en las actuaciones de fiscalización a fin de evitar el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables.
 - b) **Principio de regulación responsiva**, en virtud de la cual se establece la intervención de la Sunass con la finalidad de utilizar medidas estrategias orientadas a la persuasión, si las medidas no son implementadas por el Prestador de Servicios, los resultados de las acciones de fiscalización podrán ser puestos en conocimiento de la Contraloría General de la República (CGR) y de otras entidades, a fin de que adopten las acciones que les corresponda de acuerdo a su competencia.
 - c) **Principio de predictibilidad**, que orienta las actuaciones de la Sunass con la finalidad de que el Prestador de los Servicios conozca anticipadamente, entre otros, los trámites y resultados posibles de las acciones de fiscalización desplegadas por la Sunass; a efectos de que cuente con la razonable posibilidad de orientar su conducta al mejor cumplimiento de las obligaciones
- Asimismo, este principio exige que toda decisión emitida por la Sunass debe ser adoptada de modo tal que los criterios a utilizarse sean debidamente motivados, conocidos y previsibles por los Prestadores de Servicios.
- d) **Principio de presunción de veracidad**, que confiere el carácter de declaración jurada a la información contenida en los documentos aportados por los Prestadores de Servicios.
 - e) **Principio de Simplicidad**, por el cual se elimina toda complejidad innecesaria del procedimiento de fiscalización, a fin de generar un procedimiento sencillo que coadyuve en la participación de los Prestadores de Servicios.

¹⁹ A saber, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado en su Reglamento de Supervisión, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD incluye en forma expresa el principio preventivo – correctivo y el principio de regulación responsiva.

- f) **Principio de Legalidad**, por el cual la Sunass actúa con respeto a la Constitución, la Ley Marco y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- g) **Principio de buena fe procedimental**, mediante el cual la Sunass, los Prestadores de Servicios y en general todos los participantes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe.

(ii) La Actividad de Fiscalización

- 5.2.7. 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. Antes de dicha incorporación, cada entidad que realizaba actividades de fiscalización contaba con reglamentación propia, lo que generaba una alta dispersión que traía como consecuencia una operación ineficiente y la carencia de predictibilidad y seguridad jurídica.
- 5.2.8. La actividad de fiscalización en las Pequeñas Ciudades se hace tomando en consideración las diferentes características geográficas, ambientales, étnicas, lingüísticas y culturales de los Prestadores de Servicios.
- 5.2.9. En ese sentido, se propone que el modelo de fiscalización adoptado en el TUO de la LPAG sea incorporado en el presente reglamento como un marco general que guíe nuestra actividad de fiscalización en las pequeñas ciudades.

(iii) Modalidades de las acciones de fiscalización

- 5.2.10. Las actuaciones de fiscalización que despliegan los órganos de fiscalización de la Sunass se pueden clasificar según la oportunidad en que son programadas y realizadas y según el lugar en que se realizan. En ese sentido, estas pueden ser:

- ***Según la oportunidad de realización:***

- a) Fiscalizaciones inopinadas, las que se realizan sin advertencia previa, en cuyo caso el Plan de Trabajo de la Actuación de Fiscalización puesto de conocimiento del sujeto fiscalizado inmediatamente antes de la actuación.
- b) Fiscalizaciones programadas, las que se calendarizan y se ejecutan en la oportunidad indicada en el Plan Anual de Fiscalización.

- ***Según la localidad en que se realizan:***

- a) Fiscalizaciones de campo, las que se efectúan de modo presencial o in situ por las personas designadas o acreditadas por la Sunass.
- b) Fiscalizaciones de sede, las que son coordinadas desde las diversas sedes de la Sunass.

(iv) Derechos y deberes de los Prestadores de Servicios y facultades y deberes de la Sunass en las acciones de fiscalización

- 5.2.11. Sobre la base de lo dispuesto en el Capítulo II del Título IV del TUO de la LPAG, el Reglamento enuncia los siguientes derechos y deberes de los sujetos fiscalizados:

▪ **Derechos de los Prestadores de Servicios:**

En el Reglamento, se ha reconocido que los Prestadores de Servicios tienen derecho a:

a) Dejar constancia de sus observaciones o comentarios en el Acta de Fiscalización, así como recibir una copia de dicho documento.

5.2.12. Los Prestadores de Servicios tienen 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.

5.2.13. 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.

5.2.14. 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 antes del desarrollo de la fiscalización, según las modalidades descritas en el artículo 7.

5.2.15. Los Prestadores de Servicios cuentan 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) Realizar grabaciones en audio o video de las diligencias en las que participen.

5.2.16. Los Prestadores de Servicios tienen derecho a documentar por completo la acción de fiscalización 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.

5.2.17. 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.

5.2.18. 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.

d) Presentar pruebas o argumentos adicionales con posterioridad a la recepción del acta de fiscalización.

5.2.19. Los Prestadores de Servicios podrán, luego de realizada la visita de fiscalización, la comparecencia, sus declaraciones o demás actuaciones, 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 el Prestador desee presentar en ese momento.

- e) **Llevar asesoría profesional a las diligencias, en caso lo considere. Cabe indicar que la ausencia de dicho asesor al momento del apersonamiento de los encargados de la fiscalización de la Sunass no podrá retrasar el inicio de esta, pudiendo estos ser incorporados durante el transcurso de la acción de fiscalización.**

5.2.20. Los Prestadores de Servicios podrán contar con asesoría profesional con el fin de tener una asesoría especializada que los conduzca en el levantamiento de las observaciones de la Sunass.

▪ **Deberes de los Prestadores de Servicios:**

En el Reglamento se ha establecido que los Prestadores de Servicios están obligados a:

- a) **Facilitar la realización de las acciones de fiscalización, lo que supone que el Responsable del Prestador de Servicios debe dar atención, seguimiento y brindar respuestas a los requerimientos, coordinación, planificación previa y participación en las acciones de fiscalización de la Sunass.**

5.2.21. 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.

5.2.22. 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.**

5.2.23. 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.

5.2.24. 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, vehículos, productos, instalaciones y locales deben ser accesibles para el fiscalizador.

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

5.2.26. En caso de ser necesario que el fiscalizador ingrese a un recinto que califique como domicilio, la Sunass puede acceder a ella mediante autorización judicial o aceptación del propietario del inmueble.

- c) Participar en las acciones de fiscalización. En el caso de las fiscalizaciones de campo que son programadas, el Responsable del Prestador de Servicios participa en la acción de fiscalización y suscribe el acta de fiscalización. Si la fiscalización de campo es inopinada, Responsable del Prestador de Servicios que se encuentre en ese momento participa en la actuación de fiscalización y suscribe el acta de fiscalización.**

5.2.27. 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.

5.2.28. 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.

- **Facultades de los Órganos de Fiscalización**

En el Reglamento se declara que los órganos de fiscalización de la Sunass tienen atribuciones para:

- a) Acceder a las diferentes instalaciones del Prestador de Servicios.**

5.2.29. Consiste en la posibilidad de acceder a los bienes, equipos, instalaciones y dependencias que serán necesarias al criterio de fiscalizador. Así, los vehículos, productos, infraestructura, instalaciones y locales deben ser accesibles para el fiscalizador.

- b) Requerir información al Prestador de Servicios.**

5.2.30. 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.

5.2.31. 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.

5.2.32. 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.

- c) Registrar las respuestas del Responsable del Prestador de Servicios, mediante el empleo de los medios que considere necesarios para generar un registro completo y fidedigno.**

5.2.33. El interrogatorio de personas vinculadas a la fiscalización es otra facultad importante con la que cuentan las entidades, dicha acción se realiza in situ y 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.

5.2.34. En general, la Sunass podrá utilizar los medios necesarios para generar un registro completo y fidedigno de su acción de fiscalización. Para ello, debe haber accedido de manera regular a las instalaciones del Prestador de Servicios para poder tomar copia de la evidencia.

d) En caso la acción de fiscalización lo amerite se tomará copia de la documentación, los expedientes y archivos, registros fotográficos, impresiones y/o grabaciones en audio o video con conocimiento previo del Prestador de Servicios.

5.2.35. 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 del Prestador de Servicios.

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

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

5.2.37. La Sunass puede, además de sus facultades previstas en el TUO de la LPAG, 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; el TUO de la LPAG permite una variación o ampliación de dicho objeto.

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

5.2.38. La Sunass puede hacer uso de medios tecnológicos alternativos si los considere necesarios en el marco de sus acciones de fiscalización, a fin de cumplir con los objetivos trazados en el Plan Anual de Fiscalización.

▪ **Deberes de los Órganos de Fiscalización:**

El Reglamento reconoce como deberes de los órganos de fiscalización de la Sunass:

a) En el caso del personal de los Órganos de Fiscalización, identificarse ante el Prestador de Servicios.

5.2.39. 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 al Prestador de Servicios. Para tal efecto, la Sunass puede utilizar formatos estandarizados.

5.2.40. 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, entre otros.

c) Elaborar el informe de fiscalización y comunicar al Prestador de Servicios el resultado de la acción de fiscalización.

5.2.41. Es deber elaborar el documento en el cual se consignen los resultados de la acción de fiscalización ejercida por la Sunass al Prestador de Servicios y que presenta la siguiente información: Objetivo de la fiscalización, Antecedentes, Base legal, Análisis de los hechos encontrados, resultados de la acción de fiscalización, observaciones, conclusiones y recomendaciones. En el informe de fiscalización se identifican las oportunidades de mejora, así como las acciones que debe seguir el Prestador de Servicios con la finalidad de cumplir sus obligaciones.

5.2.42. Finalmente, cabe indicar que los derechos, facultades y deberes descritos en el presente artículo, tanto para los Prestadores de Servicios como para la Sunass, no son limitativos, se interpretan y complementan con lo establecido en el Capítulo II del Título IV del TUO de la LAPG.

(v) Acciones de Fiscalización

5.2.43. 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 la fiscalización.

a) Motivo de la Acción de Fiscalización

5.2.44. 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.

5.2.45. Las acciones de fiscalización se inician por una de las siguientes causas:

(i) 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 del Prestador de Servicios y de las materias fiscalizables a ser supervisadas, se evalúan las denuncias que correspondan, así como la información previa del comportamiento del Prestador de Servicios.

(ii) Cuando la Sunass toma conocimiento de uno o más problemas de alcance general, emergencias o encuentra indicios de actuaciones irregulares a cargo de los Prestadores de Servicios que amerite la acción de fiscalización.

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 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, el Reglamento debe prever que, ante el conocimiento de un problema de alcance general vinculado a la prestación de los servicios de saneamiento, 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 los Prestadores de Servicios 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 los Prestadores de Servicios que ameriten una acción de fiscalización, se iniciará una acción de fiscalización de oficio.

(iii) Por solicitudes de investigación formuladas por terceros. Para ello, la Sunass evalúa si la información presentada por el tercero constituye indicio suficiente de una conducta del Prestador de Servicios 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 oportuno 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.

b) Desarrollo de la Acción de Fiscalización

5.2.46. El modelo de fiscalización desarrollado en el Reglamento persigue el objetivo de resolver las causas mediatas e inmediatas de la deficiente calidad del servicio de saneamiento en pequeñas ciudades. Específicamente, se encuentra orientado a fortalecer la institucionalidad de los prestadores y a incentivar la implementación efectiva de la regulación de la calidad.

5.2.47. Sobre la estrategia de fiscalización, la literatura explica que las estrategias convencionales de fiscalización-sanción asociadas a la noción de *enforcement* disuasivo o *deterrence*²⁰ presuponen que los sujetos regulados deciden someterse a la ley después de efectuar un análisis costo-beneficio: Si la utilidad del incumplimiento es superior a la sanción

²⁰ Ochoa, F. (2018), Regulación Responsiva: La importancia del Enforcement inteligente, artículo del 1 de junio de 2018, Blog de la Maestría en Regulación de los Servicios Públicos, PUCP, recuperado de: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/mregulacionsp/2018/06/01/regulacion-responsiva-la-importancia-del-enforcement-inteligente/>.

esperada, entonces incumplirán, pero si la sanción es mayor, no se producirá el incumplimiento²¹. En contraste con este modelo tradicional, el *enforcement* persuasivo o *compliance*²² persigue el cumplimiento de las normas a través de la cooperación y el diálogo²³.

- 5.2.48. Los modelos indicados pueden ser útiles, dependiendo de la oportunidad y las circunstancias en las que se utilicen, así como su frecuencia de uso en función de los sujetos regulados. Sin embargo, ninguno está exento de problemas. En efecto, ambos modelos pueden resultar incompletos, pues, de un lado, el modelo disuasivo sobreestima la racionalidad egoísta, mientras que el modelo persuasivo sobrestima la buena voluntad de los sujetos regulados.
- 5.2.49. En respuesta a la falta de completitud de ambos modelos, **el enfoque de regulación responsiva** está orientado a establecer niveles de intervención, con la finalidad de utilizar las estrategias más orientadas a la persuasión como primera medida y reservar las medidas de disuasión o punitivas para los supuestos en que fallan las primeras, tal como se advierte en la pirámide de Ayres & Braithwaite²⁴.
- 5.2.50. Es necesario señalar que este enfoque ha demostrado ser especialmente útil en el Perú para incentivar el cumplimiento de obligaciones legales a cargo de entidades públicas. Por ejemplo, Ochoa da cuenta del éxito del enfoque responsivo por parte de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas ante los gobiernos locales, pues *“desde junio del 2013 hasta diciembre del 2015 (30 meses), se reportaron 1137 barreras burocráticas eliminadas de manera voluntaria por parte de gobiernos locales, sin que haya sido necesaria la imposición de sanciones”*²⁵.
- 5.2.51. Al respecto, el referido autor explica que el problema de cumplimiento en los servidores públicos no se debía a una renuencia del cumplimiento legal sino usualmente a la falta de información sobre las normas aplicables a la simplificación administrativa. Abordar el problema de esa manera y reservar para las situaciones reales de renuncia las advertencias del inicio de un procedimiento de eliminación de barreras (y sancionador, en último caso) generó los incentivos para la autocorrección por parte de las municipalidades (los sujetos regulados en dicha materia)²⁶.
- 5.2.52. Por lo expuesto, el modelo de fiscalización propuesto en el Reglamento es el de la regulación responsiva.
- 5.2.53. Ahora bien, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación subjetivo del Reglamento se propone que el modelo de fiscalización sea uno acorde con la regulación responsiva; al respecto, cabe indicar que no existe la posibilidad de escalar a los niveles más altos de la pirámide pues no hay justificación legal ni utilidad para suspender o cancelar la operación de los servicios de saneamiento en pequeñas ciudades. Sin embargo, sí es posible adoptar niveles de persuasión, advertencia y de posibles consecuencias administrativas tanto para las UGM como para los OE.
- 5.2.54. En efecto, en el caso de los Prestadores de Servicios, la Sunass podrá remitir información a la Contraloría General de la República en caso de incumplimiento por parte de los

²¹ Huamán, J. (2017), La conveniencia de aplicar un enfoque responsivo para el cumplimiento de obligaciones en materia de servicios públicos de telecomunicaciones. Tesis para optar el grado de Magíster en Regulación de Servicios Públicos, p. 47. Recuperado de: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9909/HUAMAN_SANCHEZ_JORGE_CONVENIENCIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²² Ochoa, F. (2018), *Óp. Cit.*

²³ Huamán, J. (2018), *Óp. Cit.*, p. 47.

²⁴ Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992), Responsive regulation. Transcending the deregulation debate, New York-Oxford, Oxford University Press, p. 35.

²⁵ Ochoa, F. (2016), *Óp. Cit.*, p. 172.

²⁶ Ochoa, F. (2016), *Óp. Cit.*, p. 169.

Prestadores de las obligaciones legales. También señalar que una vez que Sunass agote las medidas de persuasión y advertencia, si el incumplimiento normativo no es subsanado, es posible remitir la información a la municipalidad correspondiente para la aplicación de mejoras o de penalidades contractuales en caso de las OE que debieran haberse previsto en los contratos respectivos. Todo ello, sin perjuicio del empleo de mecanismos de difusión de resultados de desempeño comparativo o *benchmarking* con la finalidad de promover la adopción de las medidas que permitan “competir” por mostrarse como un prestador cumplidor y eficiente.

Ilustración 3. Resumen del modelo de fiscalización



- 5.2.55. Adoptar esta modalidad de fiscalización responsiva es la búsqueda de 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 el 2018 y 2019 de los Prestadores de Servicios en Pequeñas Ciudades, se advierte de la interacción que se debe priorizar verificar el cumplimiento de las obligaciones que tienen y se formular recomendaciones, con la finalidad de mejorar la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento.
- 5.2.56. La posibilidad de identificar oportunidades de mejora (incumplimientos sobre el marco legal y las regulaciones de Sunass) aparece cuando la Sunass realiza actuaciones de fiscalización sobre las actividades de los prestadores de saneamiento.
- 5.2.57. En ese sentido, el numeral 245.2 del artículo 245 del TUO de la LPAG, contempla esta modalidad de fiscalización, toda vez que prevé que las entidades administrativas pueden realizar acciones de fiscalización con finalidad orientativa.
- 5.2.58. Una característica importante de este tipo de fiscalización es no tener finalidad punitiva, por ello, el Reglamento prescindirá del inicio de un procedimiento administrativo sancionador y de la imposición de sanciones, al menos en un periodo inicial.
- 5.2.59. En ese sentido, considerando el objetivo de fiscalización que la Sunass desea alcanzar, se aplicará la siguiente estrategia de fiscalización, con los siguientes lineamientos:
- La fiscalización debe ser por incentivo (no sanciones) en donde se busque mejorar la reputación del Prestador de Servicios frente a las demás, 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 Prestadores de Servicios en Pequeñas Ciudades.
 - Adicionalmente, premiar a quienes muestran compromiso con el cumplimiento de la regulación.
 - La fiscalización, a través de la interacción y la observación, debe ser capaz de identificar a aquellos prestadores 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.

- Comunicación con el Prestador de Servicios a partir de identificar sus procesos de decisiones, sus aspectos socioculturales, sus motivaciones, entre otros; 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 los prestadores puedan implementar en base a las variables que 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 a las entidades correspondientes.
- En caso de identificar a aquellos prestadores que no tienen la predisposición de cumplir las leyes, esta se debe comunicar a las entidades correspondientes; y dicha conducta debe verse reflejado en los resultados de su evaluación y en el benchmarking.

5.2.60. En la acción de fiscalización se deben respetar los derechos y las garantías de los Prestadores de Servicios, que son la expresión del derecho constitucional al debido proceso en su vertiente administrativa.

5.2.61. 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.

5.2.62. Para tal efecto, la Sunass debe comunicar antes de la actuación de fiscalización el motivo de ella y su objetivo, es decir, la identificación de las obligaciones cuyo cumplimiento pretende ser verificado.

5.2.63. Evidentemente, no tendría sentido que dicha comunicación sea emitida con anticipación en el caso de identificaciones repentinas de algún riesgo de incumplimiento, es decir, las que ameritan el inicio de actuaciones de fiscalización inopinadas. Sin embargo, incluso respecto de este tipo de fiscalización, el numeral 1 del artículo 242 del TUO de la LPAG consagra el derecho de los sujetos fiscalizados a *“ser informados del objeto y del sustento legal de la acción de supervisión y, de ser previsible, del plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación”*.

5.2.64. Por consiguiente, independientemente de que la actuación de fiscalización sea programada o inopinada, la Sunass se encuentra obligada, en ambos casos, a informar previamente al sujeto fiscalizado sobre el objeto de la fiscalización.

5.2.65. En ese sentido, el Reglamento establece que, en el caso de las fiscalizaciones programadas, la Sunass debe informar sobre el objeto de la fiscalización y las actividades a desarrollarse, mediante la remisión del plan de trabajo de la actuación de fiscalización, con una anticipación de cinco días.

5.2.66. En el caso de las fiscalizaciones inopinadas, el Reglamento garantiza el derecho de los Prestadores de Servicios a ser informados previamente sobre el objeto de la fiscalización y de las actividades que forman parte de la actuación, razón por la cual se establece que

inmediatamente antes de la actuación de fiscalización, la Sunass debe remitir el plan de trabajo de la actuación de fiscalización.

5.2.67. 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 los sujetos fiscalizados.

5.2.68. 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 del Prestador de Servicios: 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 se realiza in situ 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 acción de fiscalización.

c) Conclusión de la Fiscalización

5.2.69. El artículo 245.1 del TUO de la LPAG establece lo siguiente:

“245.1 Las actuaciones de fiscalización podrán concluir en:

- 1. La certificación o constancia de conformidad de la actividad desarrollada por el administrado.*
- 2. La recomendación de mejoras o correcciones de la actividad desarrollada por el administrado.*
- 3. La advertencia de la existencia de incumplimientos no susceptibles de ameritar la determinación de responsabilidades administrativas.*
- 4. La recomendación del inicio de un procedimiento con el fin de determinar las responsabilidades administrativas que correspondan.*
- 5. La adopción de medidas correctivas.*
- 6. Otras formas según lo establezcan las leyes especiales.”*

- 5.2.70. El Reglamento toma como referencia dichas posibles formas de conclusión de las actuaciones 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.
- 5.2.71. 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.
- 5.2.72. Por tanto, el Reglamento establece que las actuaciones de fiscalización pueden concluir con:
- a) La conformidad del cumplimiento de las obligaciones fiscalizables, la cual es tomada en cuenta positivamente para la evaluación de desempeño y es refrendada con un distintivo otorgado al sujeto fiscalizado; o,
 - b) La identificación de incumplimientos y la emisión de observaciones y recomendaciones.
- 5.2.73. Si los Prestadores de Servicios no cumplen sus obligaciones en los aspectos fiscalizados, se le entrega el informe que concluye el procedimiento de fiscalización con el cual se formulan las observaciones y sobre la base de estas recomiendan mejoras, con el fin de orientar al Prestador de Servicios 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 el Prestador de Servicios. Adicionalmente, se podrán identificar riesgos y emitir alertas con la finalidad de que el prestador mejore su gestión.
- 5.2.74. La calificación negativa de desempeño, que implícitamente es una forma de conclusión semejante al numeral 3 del artículo 245.1 del TUO de la LPAG, pues el incumplimiento no deriva en la imputación de responsabilidades administrativa, sino únicamente en una evaluación negativa de la gestión, que funciona como un mecanismo de difusión y promoción de la autorregulación.
- 5.2.75. Como se puede apreciar, existe una relación de identidad entre la forma de conclusión indicada en a) y el numeral 1 del artículo 245.1 del TUO de la LPAG, con el agregado de que la consecuencia del cumplimiento no es solo la ausencia de actos de gravamen sino la calificación positiva en la evaluación de desempeño.
- 5.2.76. Asimismo, en el caso de la forma de conclusión indicada en b) guarda relación con el numeral 2 del artículo 245.1 del TUO de la LPAG.
- 5.2.77. Los órganos de fiscalización de la Sunass pueden poner en conocimiento de los resultados obtenidos y las recomendaciones hechas en el marco de la fiscalización a las autoridades competentes, como la Contraloría General de la República (en el caso de posible incumplimiento de deberes funcionales por parte de los funcionarios de las municipalidades), la Dirección General de Salud Ambiental (en el caso de posible incumplimiento de los parámetros de calidad de agua para consumo humano) y otras autoridades, como el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (para efectos del mejor empleo de recursos presupuestales en materia de saneamiento).
- 5.2.78. El envío de la información a otras autoridades es importante, ya que estas pueden utilizar la información que remite la Sunass para la adopción o implementación de políticas públicas (MVCS, OTASS) o para iniciar un procedimiento que permita identificar y sancionar por responsabilidades administrativas (DIGESA, Contraloría General de la República).

(vi) Medidas de Cumplimiento e incentivo

a) Evaluación de Desempeño de los prestadores de Servicios

- 5.2.79. Es la comparación, cuantificación y difusión de resultados de los indicadores de gestión en la prestación de los servicios de saneamiento, con la finalidad de promover la mejora continua y de identificar las mejores prácticas que puedan ser replicadas en otras pequeñas ciudades.
- 5.2.80. Finalmente, en la medida que los resultados de la Evaluación de Desempeño reflejan, entre otros, el nivel de gestión de los sujetos fiscalizados se precisa que los resultados puedan ser utilizados por el MVCS para la toma de decisiones gubernamentales.
- 5.2.81. A partir de la experiencia a nivel de empresas prestadoras, se ha podido advertir que reconocer y resaltar en un Prestador de Servicios que sus buenas prácticas generan en éstas compromisos en mantener y mejorar su desempeño, y sirve como un efecto multiplicador en los demás Prestadores que buscarán emularlas para lograr su propio reconocimiento.
- 5.2.82. De otro lado, evidenciar las deficiencias en la calidad de la prestación en el servicio de saneamiento, visibiliza la gestión deficiente y genera una “sanción moral”, lo que traerá como consecuencia un cambio de conducta y en consecuencia la mejora en la calidad de la prestación del servicio.

b) Resultados de las acciones de fiscalización

- 5.2.83. Consiste en los resultados que de la evaluación a la que se someten los Prestadores de Servicios con el objeto de que se reconozcan y difundan aquellas prácticas que superan los estándares legales, técnicos u otras obligaciones de los prestadores.
- 5.2.84. Asimismo, en la medida que se trata de una medida extraordinaria orientada a generar incentivos en los Prestadores de Servicios, corresponde a la Dirección de Fiscalización de la Sunass determinar la oportunidad y periodicidad de realización (anual/bienal), tiempo de evaluación (semestral/anual), el tipo de reconocimiento (certificado, distinción u otro), criterios de evaluación (cantidad de usuarios beneficiados, sostenibilidad en el tiempo del cumplimiento, entre otros), la metodología de evaluación, el cronograma de actividades, entre otros.
- 5.2.85. 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. Todo esto se conoce como “*benchmarking*” y sus componentes son la “evaluación del desempeño” y la “mejora del desempeño”.

5.3. Disposiciones Complementarias Finales

(i) Evaluación de los Servicios de Saneamiento

- 5.3.1. Como se ha señalado, el ámbito de aplicación de las actividades de fiscalización desarrolladas en el Reglamento comprende a los Prestadores de Servicios, es decir, las UGM u OE en las Pequeñas Ciudades. Sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico presentado en la sección 4.2 del presente informe respecto a las caracterizaciones de los prestadores, se identificó una gran cantidad de administradores de servicios, así como pequeñas ciudades que son prestadas por organizaciones comunales o por una empresa prestadora (a pesar que no está dentro de su ámbito de responsabilidad), o también zonas urbanas con más de 15,000 habitantes que no vienen siendo prestadas por una empresa prestadora.

- 5.3.2. Ante esta situación, se propone emitir las siguientes disposiciones, a fin de evaluar los servicios de saneamiento. Así tenemos, en caso la Sunass en el ejercicio de sus funciones:
1. Advierta que 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, efectúa actividades de Evaluación de los Servicios de Saneamiento.
 2. Advierta que los servicios de saneamiento se encuentren a cargo de un Prestador de Servicios distinto a una UGM u OE que no es responsable de atender las pequeñas ciudades, efectúa actividades de Evaluación de los Servicios de Saneamiento.
 3. Advierta que 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.
- 5.3.3. De esta manera, cuando se encuentre un Administrador de Servicios corresponderá levantar información y emitir recomendaciones y comunicaciones, según corresponda, a las entidades competentes conforme la vigésima séptima disposición complementaria final del TUO de la Ley Marco. La información será sobre las mismas obligaciones de calidad reguladas en el Reglamento de Calidad, en la medida que la limitación de la fiscalización a los Prestadores dejaría a un grupo de usuarios desprotegidos al estar en posibilidad de recibir un servicio en condiciones inseguras.
- 5.3.4. Si bien los administradores no tienen la condición de prestadores según el listado del artículo 15.1 del TUO de la Ley Marco, realizan la ejecución física de dichos servicios y, por lo tanto corresponde que la Sunass evalúe y recopilar información de las actividades que desarrollan en las pequeñas ciudades, conforme al artículo 7 del TUO de la Ley Marco, según la cual en su condición de organismo regulador, le corresponde garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad.
- 5.3.5. Existe una gran cantidad de administradores de servicios (que no tienen la condición de prestadores) y que proveen los servicios de saneamiento a los usuarios, quienes son igualmente titulares de derechos subjetivos de rango constitucional y legal para exigir que el servicio se brinde en condiciones de idoneidad. Por tanto, de conformidad con el artículo 7 del TUO de la Ley Marco y en cumplimiento del deber de garantizar la adecuada prestación de los servicios de saneamiento, la Sunass debe asignar el mismo tratamiento regulatorio en materia de calidad, con la finalidad de incentivar las mejores prácticas en la gestión de los servicios.
- 5.3.6. Como ya se ha explicado, una de las causas de la actual problemática del saneamiento en pequeñas ciudades es la falta de implementación de herramientas de control y monitoreo como posible consecuencia de la indefinición de responsabilidades. Para abordar dicho problema, es necesario que la Sunass evalúe también a los administradores *de facto* de los servicios de saneamiento, con la finalidad de contribuir con el cumplimiento de los niveles de calidad y la satisfacción general de los derechos de los usuarios.

(ii) Evaluación de la vigencia de la Fiscalización

- 5.3.7. Por otro lado, esta fiscalización sobre los Prestadores de Servicios es de naturaleza temporal pues el marco legal vigente establece que la regla general es la integración de las pequeñas ciudades al ámbito de las empresas prestadoras, y más bien la excepción es la continuidad de la operación a cargo de las Municipalidades, ya sea directamente a través de las UGM, o indirectamente a través de los operadores especializados.
- 5.3.8. En ese sentido, atendiendo a las características especiales del ámbito, la segunda disposición complementaria final 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, siguiendo la línea de la implementación de la evaluación que se dispuso en el Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento brindados por Organizaciones Comunales, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N.º 023-2020-SUNASS-CD.

VI. CONCLUSIONES

- 6.1. Los principales problemas en la provisión de los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades están referidos a la deficiente desinfección del agua, la reducida continuidad del suministro de agua, el bajo nivel de acceso y prestación del servicio de alcantarillado y disposición de excretas y, sobre todo, la debilidad institucional en lo referido al cumplimiento de las obligaciones del Prestador de Servicios, que repercute negativamente en la sostenibilidad de los servicios, manifestándose además en la ausencia de implementación de herramientas de control y monitoreo.
- 6.2. Debido a las particularidades de las actividades relativas a los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades, el modelo de fiscalización debe desarrollarse bajo una óptica de regulación responsiva, la cual ha probado ser una buena alternativa en comparación de las estrategias puramente punitivas.
- 6.3. El enfoque responsivo contenido en el Reglamento tiene por objeto verificar y coadyuvar el cumplimiento de las condiciones de calidad de la prestación de los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades, sin tener fines punitivos.
- 6.4. En caso de incumplimiento de las obligaciones fiscalizables, la Sunass debe implementar mecanismos de persuasión, advertencia y de difusión comparativa de resultados, así como -de ser el caso- del envío de información a otras entidades competentes como la CGR, el MVCS, entre otras, para la posible identificación de responsabilidades administrativas y adopción de otra clase de medidas correctivas o de políticas públicas.
- 6.5. Al prescindir del inicio de un procedimiento administrativo sancionador y de la imposición de sanciones, la Sunass dirige los esfuerzos de las acciones de fiscalización en la emisión de observaciones y recomendaciones que contribuyan a modificar la conducta del Prestador de Servicios, acción que se evidencia en la mejora de la prestación del servicio de saneamiento.
- 6.6. En el caso de los Administradores de Servicios, la Sunass efectúa las acciones de evaluación de estos administradores. En caso la Sunass, en el marco de sus funciones, identifique la prestación de los servicios a cargo de Administradores de Servicios, debe comunicarlo a la municipalidad competente, el OTASS, la CGR, entre otras, según corresponda, para que realicen las acciones correspondientes de acuerdo a sus competencias.

VII. RECOMENDACIONES

- 7.1. Al Gerente General: Elevar al Consejo Directivo el presente informe que contiene el sustento de la propuesta del Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento en las Pequeñas Ciudades, el proyecto normativo y su correspondiente exposición de motivos.
- 7.2. 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 y la matriz de evaluación de comentarios en la página web de la Sunass.

Atentamente,

Mauro GUTIÉRREZ MARTÍNEZ
Director de la Dirección de Políticas y
Normas

Julio César KOSAKA HARIMA
Director (e) de la Dirección de Fiscalización

Luis Alberto ACOSTA SULLCAHUAMAN
Director de la Dirección de Ámbito de la Prestación

Adj: (i) Proyecto normativo; (ii) Proyecto de exposición de motivos; y (iii) Matriz de evaluación de comentarios.