

REGLAMENTO DE RECLAMOS EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES COMUNALES EN EL ÁMBITO RURAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Mediante Decreto Legislativo N.º1280¹ se aprobó la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento², la cual introdujo un nuevo marco normativo que regula la prestación de los servicios de saneamiento. El artículo 7 de la citada ley establece que 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, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente, para lo cual ejerce las funciones establecidas en la Ley N.º27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

Asimismo, a través del Decreto Supremo N.º 019-2017-VIVIENDA, se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento³ (en adelante, TUO del Reglamento de la Ley Marco). El párrafo 113.5 del artículo 113 del citado reglamento establece que los procedimientos para efectuar reclamos por deficiencias en la prestación de los servicios se rigen por lo dispuesto en la norma que emite la Sunass en el marco de sus competencias en el ámbito rural.

Mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 018-2018-SUNASS-CD se aprobó la Metodología para la fijación del valor de la cuota familiar por la prestación de los servicios de saneamiento brindados por organizaciones comunales.

Posteriormente, a través de la Resolución de Consejo Directivo N.º 015-2020-SUNASS-CD se aprobó el Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento brindados por Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural (en adelante RCAR) que regula las condiciones de calidad que debe tener la prestación de los servicios de saneamiento brindados por organizaciones comunales en el ámbito rural.

Marco conceptual para la atención de reclamos por la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural

Prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante MVCS) ha definido al ámbito rural como aquel compuesto por centros poblados rurales no mayores a 2,000 habitantes⁴. En este ámbito, el número aproximado de centros poblados en los que se brindan servicios de saneamiento es de 26,496, los que se encuentran distribuidos de la siguiente manera: costa, 21%; sierra, 68%; selva, 11% y atienden aproximadamente a 7,362,955 personas.

En el ámbito rural, las responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento son, en principio, las municipalidades distritales. Cuando estas no se encuentren

¹ Publicado el 29 de diciembre de 2016.

² Cabe señalar que a través del Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA se aprobó el Texto Único Ordenado de la citada ley.

³ El Texto Único Ordenado del citado reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 016-2021-VIVIENDA.

⁴ Artículo 32 del TUO del Reglamento de la Ley Marco.

en capacidad de asumir la prestación de los referidos servicios, la responsabilidad recae en la municipalidad provincial⁵.

La municipalidad competente ejerce la prestación de los servicios de saneamiento directamente, a través de la constitución de una Unidad de Gestión Municipal (en adelante UGM), o indirectamente, a través de las Organizaciones Comunales (en adelante, OC). Cabe señalar que las OC brindan los servicios al 91% de centros poblados rurales⁶.

Sobre las Organizaciones Comunales

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA (en adelante, TUO de la Ley Marco) y en el TUO del Reglamento de la Ley Marco, las OC son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro y se constituyen exclusivamente para administrar, operar y mantener los servicios de saneamiento en uno o más centros poblados del ámbito rural⁷ y adoptan las formas asociativas de Junta Administradora de Servicios de Saneamiento, Asociación, Comité, Cooperativa, Junta de Vecinos o cualquier otra modalidad elegida por la comunidad, siendo las más comunes las Juntas Administradoras de Servicios y Saneamiento (JASS)⁸.

Para poder prestar los servicios de saneamiento, las OC requieren ser reconocidas, a través de su inscripción y registro en la municipalidad competente de la jurisdicción en la que realizan sus actividades⁹.

De acuerdo con el Anexo II del Reglamento de Calidad, son obligaciones, derechos y prohibiciones de la OC y sus asociados, los siguientes:

Obligaciones de la OC

- a. Administrar, operar y mantener los sistemas y procesos que comprenden los servicios de saneamiento.

⁵ Artículo 12 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2020-VIVIENDA.

⁶ Sistema de Diagnóstico sobre Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Ámbito Rural – DATASS (MVCS)

⁷ TUO de la Ley Marco

Artículo 14.- Prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural

14.1. La prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural es ejercida por la municipalidad competente, directamente, a través de las Unidades de Gestión Municipal, o indirectamente, a través de las Organizaciones comunales, conforme lo establezca el Reglamento y las normas sectoriales.

14.2. La constitución de las Organizaciones Comunales se efectúa de acuerdo a lo que establece el Reglamento y las normas sectoriales.

14.3. Las Organizaciones Comunales se constituyen sin fines de lucro y adquieren personería jurídica de derecho privado, exclusivamente para la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural a partir de la autorización antes señalada, no siendo exigible su inscripción en el registro de personas jurídicas.

14.4. Para efectuar la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, a través de Organizaciones Comunales, se requiere contar previamente con la autorización de la municipalidad distrital o provincial competente, según corresponda.

Cabe señalar que, conforme a la Décima Disposición Complementaria Transitoria del TUO de la Ley Marco, a partir de la vigencia de la citada Ley, las Organizaciones Comunales existentes adquieren personería jurídica de derecho privado, exclusivamente para la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, no siendo exigible su inscripción en el registro de personas jurídicas.

⁸ Conforme al DATASS, 87.99% son Juntas Administradoras de Servicios y Saneamiento (JASS), 6.5% Comités de Agua, 1.3% Asociación de Usuarios, 1.14% Junta Administradoras de Agua Potable (JAAP) y 3.06% otro tipo de organización

⁹ TUO del Reglamento de la Ley Marco

Artículo 20.- Organizaciones comunales

20.1. Las Organizaciones Comunales son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro que se constituyen con el objeto de administrar, operar y mantener los servicios de saneamiento en uno o más centros poblados del ámbito rural; para lo cual adoptan la forma asociativa de Junta Administradora de Servicios de Saneamiento, Asociación, Comité, Cooperativa, Junta de Vecinos u otra modalidad elegida voluntariamente por la comunidad, de acuerdo con el presente Reglamento y las normas sectoriales.

20.2. Para efectuar la prestación de los servicios de saneamiento, las Organizaciones Comunales requieren previamente su reconocimiento, inscripción y registro en la municipalidad competente en cuya jurisdicción realizan sus actividades. Su actividad es regulada por la Sunass.

- b. Aprobar anualmente mediante acuerdo de la Asamblea General, la cuota familiar de acuerdo con la metodología aprobada por la SUNASS.
- c. Destinar los recursos recaudados por concepto de cuota familiar para la prestación de los servicios de saneamiento, lo cual comprende la administración, operación y mantenimiento para la prestación de dichos servicios de saneamiento, así como la reposición de los equipos y rehabilitaciones menores.

Derechos de la OC

- a. Cobrar la cuota familiar aprobada por la Asamblea General.
- b. Cerrar la conexión por incumplimiento de las obligaciones de los asociados, así como cobrar el costo de cierre y reapertura de la conexión.
- c. Cerrar las conexiones de quienes hagan uso no autorizado de los servicios, sin perjuicio de los cobros por el uso clandestino del servicio y del cobro por el cierre o la reapertura.
- d. Cobrar el costo de las reparaciones de daños y desperfectos que el usuario ocasione en las instalaciones y equipos de los servicios, sea por mal uso o vandalismo.

Sistema de administración de justicia en el ámbito rural

Si bien las OC se crean sobre la base del reconocimiento a la forma organizativa de la población para la prestación de los servicios de saneamiento, esta figura fue creada de modo complementario a una estructura ya instalada, compuesta por instituciones sociales tales como la asamblea comunal en el caso de las comunidades campesinas y nativas, y las rondas campesinas y comunales, las cuales cuentan con legitimidad para impartir justicia en las localidades donde se encuentran.

Sobre el particular, el artículo 149 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que “las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona”.

Lo establecido en el artículo 149 de la Constitución es justamente el reconocimiento de esa diversidad de sistemas normativos propios que existen y conviven con el sistema jurídico oficial formal. El mismo artículo reconoce la importancia de que ambos sistemas puedan articular y coordinar con las autoridades de las comunidades campesinas y nativas quienes ejercen funciones jurisdiccionales. Asimismo, conforme al artículo 1 de la Ley de Rondas Campesinas – Ley N.º 27908, las rondas campesinas y comunales colaboran en la solución de conflictos, pudiendo ejercer también función jurisdiccional dentro de su ámbito territorial¹⁰.

Así, se observa que existen espacios legales superpuestos que se conectan y sufren un proceso de intercambio que se expresa en la forma en cómo se resuelven sus problemas. En

¹⁰ Ley de Rondas Campesinas - Ley N° 27908

Artículo 1.- Personalidad jurídica

Reconócese personalidad jurídica a las Rondas Campesinas, como forma autónoma y democrática de organización comunal, pueden establecer interlocución con el Estado, apoyan el ejercicio de funciones jurisdiccionales de las Comunidades Campesinas y Nativas, colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial conforme a la Constitución y a la Ley, así como funciones relativas a la seguridad y a la paz comunal dentro de su ámbito territorial. Los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas se aplican a las Rondas Campesinas en lo que les corresponda y favorezca.

Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas

Artículo 2.- Definición de Ronda Campesina o Comunal

Son Rondas Campesinas, las organizaciones sociales integradas por pobladores rurales, así como las integradas por miembros de las comunidades campesinas, dentro del ámbito rural.

Son Rondas Comunales, las organizaciones sociales integradas por miembros de las comunidades nativas.

virtud de esta interlegalidad¹¹, las instituciones sociales sobre las cuales se asientan las OC, no sólo terminan influyendo en las decisiones que adopten las OC, sino que además las dotan de legitimidad colectiva.

En por ello que el proyecto normativo contempla dentro del sistema de solución de reclamos, la articulación de las OC con las instituciones sociales que vienen operando dentro de la localidad, tales como la Asamblea General de la comunidad y las rondas campesinas y comunales. Ello implica, además, el reconocimiento de las dinámicas propias de autogestión y resolución de conflictos.

Sobre la atención de los reclamos en el ámbito rural:

Actualmente no existe claridad en la formalidad para la atención del reclamo, ya que esta queda a criterio de quienes lo atienden, aspecto que puede restarle uniformidad y predictibilidad.

Cabe señalar que quienes actualmente resuelven reclamos que se presentan ante una OC son los usuarios o asociados que conforman su Consejo Directivo¹². Estos asociados ocupan el cargo de miembros del referido colegio por un periodo determinado, durante el cual no se dedican exclusivamente a la prestación del servicio, pues, por lo general, esta función es realizada ad honorem.

Además el procedimiento se desarrolla sobre diversos criterios de atención propios de la atomización, complejidad cultural y dispersión geográfica de los prestadores, que determinan que la atención de reclamos en el ámbito rural no cuente con predictibilidad.

Es así que se advierte la existencia de ciertos problemas que influyen en la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural¹³. Estos problemas están relacionados con:

- a) La poca valoración del servicio de agua potable y del trabajo de los miembros de los consejos directivos de las OC en la administración de la prestación del servicio
- b) El rechazo a la cloración como parte del tratamiento del agua para consumo humano.
- c) La insuficiente participación de la mujer.
- d) La debilidad del enfoque intercultural en las municipalidades para la atención al usuario.
- e) La dispersión poblacional y poca conectividad geográfica y comunicacional.

En este contexto, es necesario contar con un sistema de solución de reclamos que contribuya a mejorar la relación de los asociados y usuarios con la OC, a través de la corrección de las fallas en la prestación del servicio, así como ofrecer a los usuarios las garantías mínimas en

¹¹ Urteaga Crovetto, Patricia. Interculturalidad, interlegalidad y derechos humanos. Ponencia presentada en el Curso Internacional "Constitución y Derechos Humanos", organizado por la Defensoría del Pueblo y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana. Iquitos, 2001.

¹² De conformidad con lo establecido en el literal v) del artículo 18 del Modelo de Estatuto de Organizaciones Comunales, aprobado por Resolución Ministerial N° 205-2010-VIVIENDA.

¹³ Como efectos de estos problemas sociales tenemos, por ejemplo, que el 30% de OC no realiza el cobro de la cuota familiar y el principal motivo es la falta de voluntad de pago de las familias, por otro lado, solo el 5% de OC cuentan con una mujer en el cargo de Presidente, pese a que ellas se encuentran más pendientes de la calidad y continuidad del servicio dada su participación en las labores comunales, otro ejemplo es que se encuentran OC que cuentan con sistema de cloración pero no realizan cloración como parte del tratamiento y las razones que refieren son el sabor desagradable, el desconocimiento del uso o el perjuicio a la salud de la población, animales y cultivos.

el marco de un procedimiento de atención de reclamos, pero que a la vez sea lo suficientemente flexible, teniendo en cuenta las particularidades del ámbito.

De la propuesta de Reglamento

Objeto y ámbito de aplicación

La propuesta normativa establece las disposiciones que regulan la atención de los reclamos por la prestación de los servicios de saneamiento brindados por las organizaciones comunales en el ámbito rural.

Asimismo, rige para las OC, asociados, usuarios y solicitantes de acceso a los servicios de saneamiento; así como a las Áreas Técnicas Municipales (en adelante, ATM) y el Tribunal de solución de reclamos de los usuarios de los servicios de saneamiento (en adelante, TRASS).

Es importante señalar que el reglamento aborda únicamente los reclamos que se presenten en las OC y no las UGM del ámbito rural, toda vez que el marco normativo para la constitución y funcionamiento de estas unidades de gestión aún están pendientes de emisión por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, según lo dispuesto en el párrafo 83.4 del artículo 83 del TUO del Reglamento de la Ley Marco.

Principios aplicables en la solución de reclamos

La propuesta normativa establece la aplicación de los siguientes principios en el procedimiento de atención de reclamos en el ámbito rural:

Principio de buena fe

En el ámbito rural muchos de los reclamos son resueltos a través de un trato directo entre las partes, desde la cotidianeidad y sobre la base de la experiencia, buscando una solución inmediata.

En este contexto, tanto la palabra oral como la colaboración entre las partes son aspectos muy valorados, es por ello la importancia de generar un clima de confianza entre las partes, a través del principio de la buena fe. Este principio implica el reconocimiento del valor que se le da a las prácticas sociales en la solución de los conflictos.

Principio de Flexibilidad

Este principio está relacionado con la capacidad de adecuarse a las circunstancias y la realidad para la solución de los reclamos o controversias en el menor tiempo posible y teniendo en cuenta los usos y costumbres de la OC, sin que ello sea equiparable a la informalidad.

Principio de igualdad y no discriminación

A través de este principio se reconoce que está prohibida toda forma de discriminación, entendiéndose por discriminación, cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción que tenga por finalidad o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas.

Asimismo, en atención a este principio se busca garantizar la igualdad entre hombres y mujeres y que, en caso existan desventajas para alguna persona, se puedan establecer las medidas necesarias para compensarlas.

Principio de Eficacia

Este principio busca que el reglamento cuente con la legitimidad necesaria y logre contribuir con la solución de los reclamos, y que finalmente sea útil y aplicable, motivo por el cual el procedimiento de reclamos incorpora elementos de resolución de conflictos locales.

Otros principios

Adicionalmente, son aplicables a la atención de los reclamos en el ámbito rural los principios establecidos en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, sin perjuicio de otros principios que resulten aplicables.

Enfoque intercultural:

El artículo 47 del TUO de la LPAG señala que las autoridades administrativas deben actuar aplicando un enfoque intercultural, coadyuvando a la generación de un servicio con pertinencia cultural, lo que implica la adaptación de los procesos que sean necesarios en función a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales de los administrados a quienes se destina dicho servicio¹⁴.

Al respecto, el Ministerio de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, tiene la función de “formular, dirigir, coordinar, implementar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales sobre interculturalidad, pueblos indígenas y población afroperuana”¹⁵. Por ello, es dicho ministerio el que determina cómo se debe concebir la interculturalidad dentro del Estado.

Conforme a la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, aprobada por el Decreto Supremo N.º003-2015-MC, “la interculturalidad desde un paradigma ético-político parte del reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos”. En ese sentido, supone en principio, dos momentos: 1) La deconstrucción de los prejuicios, estereotipos y estigmas que están en la base de la violencia y el menosprecio que sustenta la discriminación y racismo en la sociedad; con la finalidad de 2) generar espacios de reconocimiento y aprendizaje mediante el diálogo intercultural, la cooperación y la interacción entre las personas.

En ese sentido, de acuerdo con la mencionada política, “el enfoque intercultural implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana”. Eso quiere decir que el Estado deberá internalizar que el bienestar y el desarrollo tiene múltiples lecturas y que es necesario dialogar con la población que pretende servir, intercambiando intereses, perspectivas, conocimientos y prácticas con la finalidad de lograr atender de un modo efectivo sus demandas, intereses y necesidades.

Al respecto, cabe precisar que el Eje I de la Política de Transversalización del Enfoque Intercultural, establece en su Lineamiento 2 que se deben garantizar estándares de calidad en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía que cumplan con criterios pertinentes a las realidades socioculturales y lingüísticas de los diversos grupos culturales. Esto es que en su gestión y en su prestación “se tomen en cuenta las características culturales particulares de los grupos de población de las localidades en donde se interviene y se brinda atención. Para ello, adaptan todos los procesos del servicio a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales (prácticas, valores y creencias) de sus

¹⁴ TUO de la LPAG

Artículo 47.- Enfoque intercultural

Las autoridades administrativas deben actuar aplicando un enfoque intercultural, coadyuvando a la generación de un servicio con pertinencia cultural, lo que implica la adaptación de los procesos que sean necesarios en función a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales de los administrados a quienes se destina dicho servicio.

¹⁵ Art. 11 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.

usuarios; e incorporan sus cosmovisiones y concepciones de desarrollo y bienestar, así como sus expectativas de servicio”¹⁶.

Dado el marco normativo señalado, toda institución pública deberá adoptar las medidas para poder aplicar el enfoque de interculturalidad de modo que sus servidores puedan desarrollar competencias interculturales¹⁷ que conlleven a una adecuada prestación del servicio.

Este proceso de alcanzar servicios públicos con pertinencia intercultural debe además de trabajar las competencias individuales, lograr lo siguiente:

1. En contextos de diversidad cultural, el trabajo de la entidad debe responder a las demandas de las poblaciones culturalmente diferentes. Para ello, debe conocer la realidad cultural a la que el servicio va dirigido y cómo ha sido la respuesta.
2. Evaluar de qué manera su trabajo ha respondido o responde al problema que tienen las personas culturalmente diferentes y las formas cómo lo ha enfrentado.
3. A la par de la evaluación de las competencias interculturales con que cuentan los y las funcionarios de la entidad (aprendizaje, capacitación), se debe adecuar la arquitectura institucional, lo que implica el rediseño y revisión de instrumentos de gestión para garantizar que el servicio genere acciones efectivas a favor de estos grupos, además garantizar el registro de datos que incorporen la variable étnica.

Sobre la base de lo anterior, un mecanismo de resolución de reclamos debe sostenerse no sólo en un trabajo de prevención del conflicto y una adecuada prestación de los servicios de saneamiento, sino también debe basarse en todo un trabajo de revisión desde el enfoque de

¹⁶ Definición de “servicios públicos con pertinencia cultural” del Glosario de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, aprobada por el Decreto Supremo N°003-2015-MC.

¹⁷ De acuerdo con Kupka (2008), la competencia intercultural es “la habilidad que permite a los miembros de un sistema diferente culturalmente, ser conscientes de su identidad cultural y de las diferencias culturales de otros y, en este contexto, actuar recíprocamente, de manera apropiada, intentando satisfacer mutuamente necesidades de reconocimiento, afecto y participación”.

Kupka, B. (2008). Creation of an Instrument to Assess Intercultural Communication Competence for Strategic International Human Resource Management. (Unpublished doctoral dissertation). Otago, New Zealand: University of Otago. Citado por el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado En: Guía Metodológica de “Transversalización del enfoque de interculturalidad en programas y proyectos del sector gobernabilidad”.2013.Pág.12.

Así, la definición de esta competencia busca satisfacer los intereses de quienes componen la relación. Al respecto, Gudykunst, Ting-Toomey y Wiseman proponen cinco habilidades que conforman las capacidades interculturales que a nuestro criterio los servidores públicos deberán desarrollar para complementar la labor de articulación entre sistemas de administración de justicia:

1. Estar atento: Ser consciente de la propia comunicación y del proceso de interacción con otros. En ese sentido, se debe tomar conciencia que nuestra forma de comunicarnos acarrea conceptos construidos sobre la base de nuestras propias experiencias, las cuales pueden diferenciarse de las de los demás.
2. Ser flexible: Ser consciente de que existe más de una perspectiva válida. En ese sentido, deberá procurar desarrollar habilidades que faciliten la interpretación de mensajes o de situaciones de manera diferente, así como también ser creativo para pensar fuera de los parámetros tradicionales.
3. Desarrollar la tolerancia: Ser capaz de estar en una situación que puede ser compleja y no ponerse demasiado ansioso, sino, en su lugar, saber determinar pacientemente qué es apropiado para esa situación y cómo mejorar las condiciones para lograr un entendimiento.
4. Aceptabilidad conductual: Ser capaz de adaptarse y acomodarse al comportamiento de otros grupos.
5. Empatía: Ser capaz de participar en las experiencias de otras personas implicándose intelectual y emocionalmente. Es decir, es la capacidad de ponerse en el lugar del otro, lo cual a su vez implica escuchar atentamente lo que los otros nos quieren decir.

Gudykunst, W. B., Ting-Toomey, S., y Wiseman, R. L. (1991). “Taming the beast: designing a course in intercultural communication”. Communication Education, 40, 272-285, citado por el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado En: Guía Metodológica de “Transversalización del enfoque de interculturalidad en programas y proyectos del sector gobernabilidad”.2013.Pág.13.

interculturalidad (con el acompañamiento del Ministerio de Cultura) de la función pública que debe garantizar la adecuada atención de los y las usuarios en el ámbito rural.

Cabe señalar que la aprobación de un reglamento que regule la atención de reclamos en el ámbito rural es importante no solo para lograr una uniformidad y predictibilidad, sino también porque permite afianzar el rol del regulador en el ámbito rural y mejorar el rol de las OC y las ATM en la cadena de prestación de los servicios.

En este contexto, el sistema de resolución de reclamos propuesto reconoce la articulación que debe existir con las instituciones sociales sobre las que se asienta las OC, promoviendo la solución de reclamos sobre la base de los usos y costumbres ya instaurados, incorporando un enfoque de interculturalidad, de modo que se generen las condiciones para que el problema se comprenda en toda su complejidad y se tiendan puentes de diálogo para su adecuada atención.

Con relación a la atención de las características lingüísticas de la población, conforme lo establece los artículos 2 inciso 19 y 48 la Constitución Política del Perú¹⁸, el artículo 4 inciso f de la Ley N.º 29735 “Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú”¹⁹ y los artículos 6 inciso 2 y 12 de su Reglamento, se garantiza por parte del Estado, la provisión de servicios públicos en lenguas indígenas u originarias²⁰.

¹⁸ Constitución Política del Perú

Art. 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad.

Art. 48.- Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley.

¹⁹ Ley N°29735 “Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú”

Art. 4.- Derechos de la persona

4.1 Son derechos de toda persona:

f) Ser atendida en su lengua materna en los organismos o instancias estatales.

²⁰ Reglamento de la Ley N°29735, aprobado por D.S. N°004-2016-MC

Artículo 6.- Alcance de los derechos lingüísticos

Los derechos lingüísticos son de ejercicio individual y colectivo, y existe interdependencia entre estos. Los derechos lingüísticos se desarrollan de la siguiente manera:

(...)

6.2. Ser atendido/a y recibir información oral, escrita o audiovisual en su lengua indígena u originaria en las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos, según lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley N° 29735.

Artículo 12.- Uso oficial de las lenguas indígenas u originarias

El uso oficial de las lenguas indígenas u originarias implica que las entidades públicas y privadas que brindan servicios públicos en las zonas de predominio, desarrollan las siguientes acciones de manera progresiva, conforme lo establezca la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad y el Plan Multisectorial que la implementa:

1. Disponer de personal que pueda comunicarse de manera oral y escrita con suficiencia en la lengua indígena u originaria para la prestación de servicios públicos.
2. Brindar servicios de atención al público en las lenguas indígenas u originarias, además del castellano.
3. Contar con los servicios de intérpretes y/o traductores/as de lenguas indígenas u originarias predominantes cuando sean requeridos.
4. Implementar políticas lingüísticas para el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de lenguas indígenas u originarias, de acuerdo a la Política Nacional, planes y programas aprobados, en coordinación con los pueblos indígenas u originarios.
5. Transmitir en la lengua o lenguas indígenas u originarias de predominio de su ámbito, las ceremonias oficiales y otros actos públicos de las autoridades, los/las funcionarios/as y servidores/as públicos/as en los distritos, provincias y regiones que integran este ámbito, tales como rendición de cuentas, presupuesto participativo, presentación de proyectos o iniciativas de desarrollo local y regional, difusión de las entrevistas a las autoridades y aquellas actuaciones que por ser acto público involucren la participación de la población hablante de la lengua indígena u originaria.
6. Emitir ordenanzas regionales y municipales para el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas indígenas u originarias en el ámbito de su competencia, de acuerdo con la Ley y el Reglamento.
7. Publicar las normas, documentos y comunicados oficiales, así como toda información vinculada con la población indígena u originaria, en la lengua indígena u originaria predominante del distrito, provincia, departamento o región utilizando los alfabetos oficializados por el Ministerio de Educación, además de asegurar su difusión por medios escritos y orales.
8. Promover el uso oficial de las lenguas indígenas u originarias a través de medios audiovisuales, digitales, radiales, spots publicitarios, entre otros.

En este sentido el/la reclamante y el personal de la OC tiene el derecho de pueden expresarse en su lengua en cualquier etapa del procedimiento, conforme a la normativa sobre lenguas originarias. Si la OC, la ATM o la Sunass no contaran con personal capacitado para atender al/la reclamante en su lengua, deberá elegir a un intérprete que pueda realizar las labores de traducción e interpretación. La OC designa a los representantes que participan en las actuaciones del procedimiento según sus usos y costumbres.

Tipos de reclamos

Se considera reclamo aquella acción del usuario, asociado o solicitante del servicio ante la OC, con la finalidad de obtener una solución respecto de cualquier conflicto derivado de la prestación de los servicios de saneamiento y que afecte a una conexión domiciliaria.

La propuesta normativa contempla una clasificación de los reclamos:

Tipo 1	Tienen naturaleza comercial e influyen en el monto a pagar por cuota familiar, tales como los relacionados a la forma de cálculo del monto y el nivel de consumo, la categoría aplicada al usuario u otros conceptos que requieren ser cobrados al usuario.
Tipo 2	Tienen naturaleza comercial y se vinculan indirectamente con el pago del servicio, como aquellos relacionados con la limitación en el acceso individual a los servicios, los relativos al reemplazo o retiro del medidor, cortes indebidos o falta de entrega del recibo.
Tipo 3	Tienen carácter operacional, esto es, relacionados con temas de ingeniería e infraestructura de los servicios de saneamiento, tales como filtraciones, fugas o atoros en la conexión domiciliaria, entre otros.

Cabe indicar, que en el Anexo 1 del proyecto normativo se incluye la tipología de reclamos.

Etapas del procedimiento

La propuesta contempla tres etapas para el sistema de solución de reclamos en el ámbito rural:



Sobre la Etapa previa

La primera etapa, denominada Etapa Previa es aquella en la que se tiene considerado que se resuelva la mayor cantidad de reclamos, a través del trato directo entre la persona que presenta el reclamo y la OC, a través de sus usos y costumbres, esto es, incorporando mecanismos de solución de conflictos que tiene cada OC.

9. Realizar otras acciones relacionadas con los derechos previstos en el artículo 4 de la Ley, así como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Constitución Política del Perú, en lo que corresponda, y aquellas que se fundamenten en la igualdad y dignidad de la persona humana.

Sin perjuicio de ello, se han establecido algunas formalidades que tienen como finalidad otorgar ciertas garantías al usuario, como la necesidad de registrar el reclamo consignando la información mínima establecida en un formato, respetar plazos máximos para la presentación y solución del reclamo en etapa previa y que, en caso la OC considere que no es competente, deje constancia de esto en el referido formato.

El Anexo 1 del proyecto normativo establece los plazos máximos para la solución del reclamo en etapa previa.

Sobre la primera Instancia

La primera instancia se inicia al día siguiente de cumplido el plazo para resolver la etapa previa previsto en el Anexo 1 del presente reglamento, en aquellos casos en los que el Reclamante declare no estar conforme con solución brindada a su reclamo o no haber recibido solución a su reclamo.

Es preciso señalar que, en tanto las OC son personas jurídicas de derecho privado que prestan servicios de saneamiento, el procedimiento de solución de reclamos a su cargo se rige por las disposiciones del TUO de la LPAG, conforme a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo I del Título Preliminar de la citada norma²¹.

Sin embargo, teniendo en cuenta las características del ámbito rural, el procedimiento de atención de reclamos debe ser lo suficientemente flexible, de modo que logre ser un instrumento útil en la solución de dichos conflictos.

Sobre los medios probatorios en primera instancia

Inspección del predio materia de reclamo

El proyecto normativo desarrolla con mayor detalle la inspección, siendo esta una de las pruebas más importantes en un procedimiento de reclamos relacionado con los servicios de saneamiento. Cabe indicar, que a través de la inspección se verifica cuál es el estado de la conexión domiciliaria materia del reclamo y de las instalaciones sanitarias internas, esto es, si existe alguna fuga de agua que pueda estar afectando el consumo registrado materia de reclamo; así como, el uso que se le da al servicio, a efectos de determinar la categoría aplicada.

Esta prueba consiste en una visita que realiza la OC, a través del Responsable de la OC, al predio del reclamante en la cual se revisa el estado de la conexión domiciliaria y los puntos de agua del interior del predio materia de reclamo.

²¹ **TUO de la LPAG**

Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.

La información y los resultados de la inspección son registrados en un formato (Acta de Inspección) que debe ser incorporado al expediente.

La presencia del reclamante durante la inspección es muy importante, a fin de garantizar su derecho de defensa y debido procedimiento, por ello el proyecto señala que la OC y este deben acordar previamente la fecha y el rango de horas en la que se llevará a cabo y que la OC debe indicar el nombre de la persona designada por el responsable de la OC para llevarla a cabo, quien debe ser debidamente capacitada para ello. Excepcionalmente, esta diligencia puede ser reprogramada, debiendo dejarse constancia de este hecho en el expediente.

Si la inspección se realiza en un horario distinto al acordado, con presencia del reclamante o su representante debidamente acreditado, dicha inspección queda validada. En caso contrario, es inválida.

En caso el Reclamante o su representante no se encuentren presentes en el predio en el horario acordado, la persona a cargo de la inspección puede realizarla válidamente, debiendo dejar constancia de este hecho en el Acta de Inspección, consignando su firma.

Otros medios de prueba

Adicionalmente a la inspección, el proyecto normativo establece que tanto la OC como el reclamante pueden ofrecer la actuación de medios probatorios diferentes a la inspección. Sin embargo, ello queda supeditado a su pertinencia y posibilidad técnica. En caso la prueba sea ofrecida por el Reclamante, el costo es asumido por este.

Es importante señalar que en el ámbito rural el uso de medidores no está generalizado y que tampoco existe un medio de verificación que acredite su buen funcionamiento antes de su instalación, por lo que no se ha contemplado en el proyecto normativo medio probatorio alguno relacionado al funcionamiento del medidor, como es el caso de la verificación posterior.

Plazo para resolver en Primera Instancia

El proyecto señala que el plazo máximo para resolver en Primera Instancia es de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la fecha de inicio de la Primera Instancia.

Resolución de Primera Instancia

El Presidente de la OC emite la Resolución en Primera Instancia en el plazo indicado en el párrafo precedente, en la que se pronuncia sobre a cada uno de los aspectos materia de Reclamo, precisando las razones de la decisión adoptada. Esta decisión debe estar sustentada en las pruebas actuadas. El proyecto incorpora un formato con el contenido mínimo de la resolución, de modo que sirva de guía para el Presidente de la OC.

La resolución indicada es puesta en conocimiento del Reclamante en el plazo máximo de cinco días hábiles de emitida, debiéndose dejar constancia en la parte inferior de esta de la declaración del Reclamante de haber tomado conocimiento sobre lo siguiente:

- a) La fecha y hora en la que el Reclamante tomó conocimiento de la integridad de lo resuelto.
- b) Que el Reclamante cuenta con un plazo máximo de 15 días hábiles para presentar su recurso de reconsideración o de apelación.

Efectos de la falta de pronunciamiento dentro del plazo

En primera instancia, en caso no se emita pronunciamiento en el plazo previsto respecto al reclamo en su totalidad o en algún extremo, el reclamante puede considerar como fundado su

reclamo. Se exceptúan los casos en los que el reclamo haya sido presentado fuera del plazo máximo o este no sea de competencia de la OC y siempre que no se contravenga lo establecido en el RCAR u otra norma aplicable.

Ello es concordante con lo establecido en el numeral 1 del párrafo 35.1 del artículo 35 del TUO de la LPAG que señala los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate, entre otros, de los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio administrativo negativo taxativo contemplado en el artículo 38 de la citada ley²².

Conclusión anticipada del procedimiento por acuerdo de partes o desistimiento del reclamante

El procedimiento concluye de manera anticipada en los siguientes casos:

- a) Si reclamante y el representante de la OC llegan a un acuerdo en cualquier estado del procedimiento.
- b) Si el reclamante se desiste en cualquier momento del procedimiento.

En ambos casos, el procedimiento concluye respecto del aspecto o aspectos materia de acuerdo o desistimiento, debiendo dejar constancia de ello en el expediente. El reclamante no puede presentar otro reclamo por los mismos conceptos y montos que fueron materia de desistimiento.

Recursos administrativos: Reconsideración y apelación

El reclamante puede cuestionar lo resuelto por el Presidente de la OC presentando el recurso de reconsideración o apelación, en un plazo máximo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha en que tomó conocimiento de dicho pronunciamiento.

El recurso de reconsideración es opcional y se presenta ante el Presidente de la OC. El Reclamante debe adjuntar una nueva prueba, consignando la información contenida en el formato respectivo. El Presidente de la OC resuelve dicho recurso en el plazo de 30 días hábiles.

El recurso de apelación se presenta ante la OC consignando la información del Formato de Apelación contenido en el Anexo 2 del presente reglamento y se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho y es resuelto por la Autoridad Decisora en Segunda Instancia en el plazo máximo de 30 días hábiles.

Teniendo en cuenta las dificultades geográficas y de accesibilidad en términos geográficos característicos del ámbito rural, además de los recursos con los que cuentan las OC, se ha previsto que, en caso esta no esté en la capacidad de trasladar el expediente hacia las oficinas

²² **Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.**

“Artículo 38.- Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.

38.1 Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.

La calificación excepcional del silencio negativo se produce en la norma de creación o modificación del procedimiento administrativo, debiendo sustentar técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, en la que debe precisarse la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos previstos en el párrafo anterior.

Por Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, se puede ampliar las materias en las que, por afectar significativamente el interés público, corresponde la aplicación de silencio administrativo negativo.

...”.

de la Autoridad Decisora en Segunda Instancia, puede solicitar el apoyo a las ATM. Para ello, se pueden presentar los siguientes supuestos:

- a) En caso la Autoridad Decisora en Segunda Instancia sea la ATM, el Responsable de la OC solicita a la ATM que recoja el expediente y lo traslade a su propia sede.
- b) Una vez que el TRASS asuma funciones como Autoridad Decisora en Segunda Instancia, el Responsable de la OC solicita a la ATM que recoja el expediente y lo traslade a la oficina más cercana de la Sunass.

Quejas por defecto de tramitación

Dadas las complejidades en materia de distancias, falta de conectividad y dificultades geográficas para acceder a las zonas rurales en las que se encuentran ubicadas las OC, la queja propuesta es un remedio procesal que tiene como finalidad que se corrijan los defectos de tramitación en los que se pueda incurrir durante el desarrollo del procedimiento de reclamos.

Este remedio es presentado por el Reclamante ante una persona designada por la Asamblea de la OC, a quien se denomina “Resolutor de quejas”, según un formato contenido en el Anexo 2, en cualquier momento. Su presentación no suspende la tramitación del Reclamo.

El Resolutor de quejas soluciona el defecto de tramitación en el plazo máximo de tres días hábiles, contados a partir de la fecha en la que se recibió la queja.

Sobre segunda instancia

Autoridad Decisora en Segunda Instancia

De acuerdo con el artículo 7 del TUO de la Ley Marco, 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, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente, para lo cual ejerce las funciones establecidas en la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, el TUO de la Ley Marco, el TUO del Reglamento de la Ley Marco y las normas sectoriales, entre las cuales se contempla a la función de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan.

Al respecto, cabe señalar que la función de solución de reclamos en segunda instancia en el ámbito rural ha sido asignada transitoriamente a las ATM, hasta que la Sunass asuma sus funciones, conforme se advierte de los párrafos 118.1 y 118.2 del artículo 118 del TUO del Reglamento de la Ley Marco que señala lo siguiente:

Artículo 118.- Funciones

118.1 Las ATM, sin perjuicio de las funciones que corresponden a la Sunass, tienen las funciones siguientes:

(...)

5. Resolver los reclamos de los usuarios en segunda instancia, de corresponder.

(...)

118.2. Las funciones detalladas en los incisos 2, 4 y 5 del párrafo precedente las ejerce el ATM hasta que la Sunass implemente sus funciones, conforme lo señalado en el párrafo 117.1 del artículo 117 del presente Reglamento.

Cabe precisar que, según la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del TUO de la Ley Marco, la implementación de la referida función, entre las otras asignadas por la citada ley, se realiza de manera progresiva, conforme a su disponibilidad presupuestal, de acuerdo con un cronograma de implementación el cual no puede superar los seis años contados desde la vigencia de la citada ley.

Conforme a lo indicado, corresponde a las ATM ejercer la función de solución de reclamos en segunda instancia hasta la fecha en que la Sunass asuma dichas funciones, lo cual no podrá exceder al 26 de diciembre de 2022.

Plazo para resolver y notificar en segunda instancia

En la segunda instancia son aplicables las disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG, en lo que corresponda.

A modo de ejemplo, el proyecto señala que la resolución de segunda instancia debe expedirse dentro de los 30 días hábiles siguientes de recibido el recurso de apelación y que la notificación debe realizarse dentro de los cinco días hábiles posteriores de expedida.

Asimismo, un aspecto a resaltar es que, en el caso de la notificación personal, esta puede ser efectuada a través de la ATM o de cualquier autoridad política del lugar en el que se encuentra ubicada la OC. Ello, de conformidad con lo señalado en el párrafo 18.2 del artículo 18 del TUO de la LPAG. Cabe precisar que la Autoridad Decisora en Segunda Instancia es responsable de verificar que la notificación haya sido efectivamente realizada y de dejar constancia de ello en el expediente.

Silencio administrativo negativo en segunda instancia

En segunda instancia corresponde la aplicación del silencio administrativo negativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 del TUO de la LPAG²³.

Custodia de Expedientes

Luego de notificada la resolución respectiva, la Autoridad Decisora en Segunda Instancia debe custodiar los expedientes hasta por tres meses.

Recursos para la Implementación del Expediente

El proyecto señala que las ATM, en ejercicio de sus funciones de asistencia y capacitación técnica a las OC colaboran con estas haciéndoles entrega de las copias de los formatos para la formación de los expedientes de reclamo, así como de los recursos que resulten necesarios para ello, de manera periódica y según los requerimientos de la OC, debiendo instruir las en el llenado de la información.

Plazos adicionales según el Cuadro de Términos de la Distancia

Adicionalmente, a los plazos señalados en el proyecto de reglamento, se considera como plazo adicional el fijado en el Cuadro General de Términos de la Distancia vigente, aprobado

²³ **Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.**

“Artículo 38.- Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.

38.1 Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas.

La calificación excepcional del silencio negativo se produce en la norma de creación o modificación del procedimiento administrativo, debiendo sustentar técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, en la que debe precisarse la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos previstos en el párrafo anterior.

Por Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, se puede ampliar las materias en las que, por afectar significativamente el interés público, corresponde la aplicación de silencio administrativo negativo.

...”.

por el Poder Judicial, que corresponda aplicar teniendo como referencia el lugar de notificación al reclamante y la oficina de la OC y Autoridad decisoria en segunda instancia.

Aprobación de la Cartilla informativa y Manual de uso del Reglamento

Para una mejor comprensión del reglamento por parte de las ATM, las OC y los reclamantes, se ha considerado necesario la elaboración de manual de uso del Reglamento de Reclamos en la Prestación de los Servicios de Saneamiento de las Organizaciones Comunales en el Ámbito Rural y de una cartilla informativa. Estos documentos contienen información relativa al procedimiento de atención de reclamos, tales como: plazos, instancias, recursos, derechos y deberes, entre otros. Ambos documentos serán traducidos a las lenguas originarias predominantes a nivel nacional (quechua, aimara, ashaninka y shipibo-konibo).

La difusión del referido manual y cartilla informativa por la Sunass, las ATM y las OC es indispensable para la correcta aplicación del reglamento.

IMPACTO ESPERADO

La puesta en marcha de las disposiciones establecidas en el reglamento contribuirá con el ordenamiento de acciones en la atención de reclamos en el ámbito rural, fortaleciendo el rol que desempeñan los agentes involucrados en la atención de este procedimiento. En este sentido, y debido a las limitaciones sectoriales sobre información cuantitativa²⁴ sobre la atención de reclamos en el ámbito rural, se ha realizado un análisis cualitativo para describir los beneficios y costos de su implementación.

Análisis beneficio - costo para el administrado:

La implementación del reglamento promueve la participación del usuario y el prestador para, respectivamente, evidenciar y solucionar un problema de alcance particular del servicio de saneamiento prestado en el ámbito rural. De esta manera, el principal beneficio reside en el establecimiento de un mecanismo formal para la atención de reclamos, cuyo ejercicio contribuya con la predictibilidad y transparencia del procedimiento en este ámbito.

Ahora bien, respecto a los costos de implementación, dada la gratuidad del procedimiento para el usuario, estos se identifican en la acción del prestador, para el cual se propone que, en el ejercicio del procedimiento, genere un registro ordenado de información relevante vinculada con el reclamo a atender, a modo de contribuir con la evaluación de este.

Sobre el registro de información, cabe mencionar que la Organización Comunal (OC) no es ajena al mismo²⁵. En ese sentido, la propuesta requiere que se consigne la información contenida y correspondiente al Anexo 2 del proyecto de reglamento, para lo cual la Organización Comunal tendrá que utilizar herramientas que le permitan llevar este registro.

De acuerdo con la metodología para la determinación de la cuota familiar, incorporar estos conceptos en la cuota presenta dos posibles escenarios: en el primer escenario la OC incorpora el costo de formatos impresos para el armado de expedientes de acuerdo con la demanda de reclamos, y en el segundo escenario la OC incorpora el costo que facilite al Área Técnica Municipal (ATM) la transferencia de estos formatos.

Sobre estos, se considera que en ambos escenarios las OC pueden ser asistidas por las ATM, para que puedan cumplir con alguno de los escenarios, de manera que los costos sean

²⁴ El Sistema de Diagnóstico sobre Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el ámbito rural – DATASS, no cuenta con información que permita realizar un análisis cuantitativo sobre variables vinculadas a la atención de reclamos.

²⁵ Del cuestionario realizado por el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS, 2018) tenemos que las OC cuentan con documentos de gestión como: libros de actas de la asamblea general (90%), libro de padrón de asociados (86%), estatutos de la organización comunal (70%).

reducidos dada la asistencia de las ATM o diluidos entre todos los asociados incorporando estos conceptos en la cuota familiar²⁶.

Por tanto, se espera que la adecuación de los registros de información propuestos como parte del procedimiento de atención de reclamos, no represente una dificultad que no pueda ser superada o afecte la sostenibilidad del servicio prestado por la OC.

Análisis beneficio - costo para las instituciones competentes:

El beneficio percibido por las ATM y por la Sunass se establece en la revalidación del rol institucional que estas representan, pues, al legitimar derechos y deberes del prestador y del usuario y delegar compromisos de estos con el desempeño de los servicios prestados, se refuerza positivamente la percepción de estas instituciones en el ámbito rural.

No obstante, los costos en los que incurren corresponden a la planificación que realicen estas instituciones sobre la implementación progresiva de la atención de reclamos en segunda instancia como parte de sus funciones en el ámbito rural.

Ahora bien, sobre la asunción de esta función, ex ante se consideran las limitaciones que estas instituciones presentan para ejercerla plenamente, pero sobre ese punto es oportuno considerar una característica importante del procedimiento: durante la etapa previa el criterio de decisión reside en los usos y costumbres de la comunidad.

Esta característica reconoce tácitamente que, en el ámbito rural, dada la cercanía del prestador con el reclamante, se espera que la etapa previa²⁷ sea el primer filtro para la mayor cantidad de resolución de reclamos, siendo el segundo (y en caso de disconformidad con la resuelto en la etapa previa) la primera instancia. Con ello, este supuesto sugiere que la autoridad decisora en segunda instancia, no estaría expuesta a una gran cantidad de apelaciones.

No obstante, dado que una característica de la distribución de las OC en el ámbito rural es la atomización y dispersión geográfica, el reto para la autoridad decisora en segunda instancia durante estas etapas reside en las barreras de accesibilidad para la atención de los recursos de apelación, siendo esta barrera un factor que predispone al procedimiento a un riesgo latente de nulidad.

En atención a ello, dado que estas instituciones cuentan con recursos limitados, el supuesto de factibilidad requiere que ambas encausen esfuerzos en implementar mejoras técnicas o mejoras de sus procesos internos, que de manera eficiente les permita atender adecuadamente las disposiciones del presente proyecto de reglamento.

En esa línea, el marco normativo asigna transitoriamente²⁸ la función de solución de reclamos en segunda instancia a las ATM, por lo que durante el periodo de transición y, considerando la cantidad y dispersión de estas, se espera que las ATM puedan adoptar un esquema de comunicación y visitas que les permita dar cobertura a los centros poblados que asisten, ello pues las ATM, a partir de su experiencia, cuentan con el conocimiento de accesos y comunicaciones con los centros poblados.

²⁶ Para la incorporación de estos conceptos en el valor de la cuota familiar, las OC también pueden recibir asistencia de la Sunass.

²⁷ Durante la Etapa Previa del procedimiento, el prestador y el usuario resuelven el conflicto de acuerdo con los usos y costumbres en la comunidad, dentro de un plazo máximo de atención de 30 días.

²⁸ De acuerdo con el TUE del Reglamento de la Ley Marco, las ATM asumen transitoriamente esta función y posteriormente la Sunass será quien la lidere.

Para ello, considerando que el 83%²⁹ de Municipalidades cuentan con un ATM formalizada, se espera que las Municipalidades brinden facilidades a las ATM para que puedan ejercer esta función.

En línea con lo anterior, en la Sunass, parte del esfuerzo es asignado además en la generación de un manual que permita una mejor comprensión de las disposiciones contenidas en el reglamento, en su difusión y, de ser el caso, evaluar una posible reestructuración del órgano responsable de la atención de reclamos en segunda instancia, debido a la nueva demanda de apelaciones, para su adecuada atención.

En consecuencia, esta posibilidad va a depender de la rigurosidad con la que se estime esta demanda en los ámbitos regulados. Por lo que se espera que durante la etapa de transición se pueda identificar con mejor precisión los parámetros que permitan estimar la cantidad de apelaciones que provendrían de los nuevos ámbitos.

En ese sentido, los esfuerzos del ATM, del Organismo Regulador, por generar comunicaciones y acciones de difusión necesarias para que las OC puedan implementar el procedimiento, deben complementarse con generar también información sobre la atención de reclamos; pues esta permitirá conocer las características de los problemas en el servicio que llevan a los usuarios a empezar un procedimiento administrativo.

Complementariamente, la atención de reclamos como parte componente de las condiciones generales de la prestación requiere también de la asignación eficiente de recursos necesarios para implementar una estrategia de difusión, implementación y seguimiento de las disposiciones contenidas en el presente reglamento.

Finalmente, los beneficios de implementar las disposiciones propuestas no solo no se generan en el *status quo*, sino que este se asocia a un escenario de no implementación, pues mantiene la diversidad de criterios de atención de reclamos en las OC, así como la distancia entre las entidades técnicas y las comunidades, retrasando el aporte que estas puedan brindar para mejorar las condiciones sobre este aspecto del servicio. Por lo tanto, consideramos que la intervención a partir de la implementación del reglamento es preferida al *status quo*.

²⁹ Sistema de Registro de Información de ATM - SUNASS.