

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“REGLAMENTO DE RECLAMOS DE LOS USUARIOS DE LAS ORGANIZACIONES COMUNALES POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL”, APROBADO POR RCD 034-2022-SUNASS-CD

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.º 27332, 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. El párrafo 114.5 del artículo 114 del Texto Único Ordenado del citado reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA (en adelante, TUO del Reglamento de la Ley Marco) señala 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 rural⁴.

Con 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.

II. 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

4.1.1 El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante MVCS) ha definido al ámbito rural como aquel compuesto por centros poblados rurales no

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.º 016-2021-VIVIENDA.

⁴ TUO del Reglamento de la Ley Marco
Artículo 114.- Derechos y obligaciones de los Asociados
(...)

114.5. Los derechos, obligaciones y 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.

mayores a 2 000 habitantes⁵. 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.

- 4.1.2 Cabe señalar que conforme a lo previsto en el artículo 12 del TUO de la Ley Marco, 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 en capacidad de asumir la prestación de los referidos servicios, la responsabilidad recae en la municipalidad provincial.
- 4.1.3 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

- 4.1.4 De conformidad con lo dispuesto en el 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. La más común son las juntas administradoras de servicios y saneamiento (JASS)⁸.
- 4.1.5 Para poder prestar los servicios de saneamiento, las OC requieren ser reconocidas a través de su inscripción y registro en la municipalidad competente en la que realizan sus actividades⁹.

⁵ Artículo 32 del TUO del Reglamento de la Ley Marco.

⁶ Diagnóstico sobre el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Ámbito Rural (DATASS).

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.

Conforme a la décima disposición complementaria transitoria del TUO de la Ley Marco, a partir de la vigencia de esta ley, las OC existentes adquieren personería jurídica de derecho privado exclusivamente para la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural y no es exigible su inscripción en el registro de personas jurídicas.

⁸ Conforme al DATASS, 87.99% son JASS, 6.5% comités de agua, 1.3% asociación de usuarios, 1.14% juntas 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.

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

“Obligaciones de la OC

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

- 4.1.7 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 ideada 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 que cuentan con legitimidad para impartir justicia en las localidades donde se encuentran.
- 4.1.8 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”*. El citado artículo reconoce la existencia de otros sistemas normativos que conviven y se articulan con el sistema jurídico oficial formal. Además, señala que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas ejercen funciones jurisdiccionales limitadas.
- 4.1.9 Asimismo, conforme al artículo 1 de la Ley N.º 27908, Ley de Rondas Campesinas, las rondas campesinas y comunales colaboran en la solución de conflictos y pueden ejercer también función jurisdiccional dentro de su ámbito territorial.
- 4.1.10 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 virtud de esta interlegalidad¹⁰, las instituciones sociales sobre las cuales se asientan las OC no sólo influyen en las decisiones que adopten estos prestadores, sino que además las dotan de legitimidad colectiva.

¹⁰ 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.

4.1.11 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.

Identificación de la problemática sobre la atención de los reclamos en el ámbito rural

4.1.12 Actualmente el modelo de diseño del procedimiento de reclamos se encuentra previsto en la Resolución Ministerial N.º 205-2010-VIVIENDA (en adelante, RM). Del análisis de este procedimiento contenido en la RM y de los datos obtenidos en las fuentes de información del sector¹¹, se ha podido identificar una falla regulatoria, toda vez que la RM no contendría reglas claras y suficientes, lo que podría conllevar a un escenario de riesgo latente de vulneración de la seguridad jurídica, derecho de defensa y debido procedimiento de los usuarios de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.

4.1.13 Con relación a la problemática expuesta, como principal causa podemos mencionar que el actual diseño del procedimiento de atención de reclamos no cumpliría con criterios mínimos sobre las instancias de resolución, plazos de atención y tipologías de reclamos. Asimismo, del modelo de reglamento contenido como anexo en la RM, se advierte una desnaturalización del procedimiento administrativo de reclamos; establece la posibilidad de presentar reclamos respecto de materias vinculadas a procedimientos administrativos sancionadores.

4.1.14 Una causa importante sobre la problemática identificada está vinculada a la primera y segunda instancia. En particular, ambas instancias (consejo directivo y asamblea general) son órganos de la OC; por ello, existe el riesgo que, ante conflictos de interés, los reclamos no se resuelvan bajo criterios objetivos o imparciales, siendo importante asignar adecuadamente este riesgo en instancias de naturaleza distinta¹². Cabe señalar que tanto el consejo directivo como la asamblea general de la OC están conformados por asociados elegidos por la comunidad durante 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*.

4.1.15 Asimismo, es importante considerar que en la RM se han definido tres instancias¹³ (consejo directivo, asamblea general y municipalidad), cada una con un plazo determinado de tramitación. No obstante, en aras de tener un procedimiento administrativo célere, con independencia e imparcialidad es que se amerita elaborar un procedimiento de reclamos en el ámbito rural que contemple solo dos instancias.

4.1.16 Por su parte, si bien la municipalidad distrital es la última instancia administrativa, solo el 21% de las áreas técnicas municipales (ATM) cuentan con cuaderno de reclamos entorno a la prestación de los servicios de saneamiento¹⁴. Ahora bien, en tanto el ATM

¹¹ Para el presente desarrollo se consultaron las siguientes fuentes de información: Plan Nacional de Saneamiento 2022 – 2026, Sistema de Registro de Información del Área Técnica Municipal – SUNASS, Cuestionario sobre el abastecimiento de agua y disposición sanitaria de excretas – MVCS (2018).

¹² Cabe precisar que todo procedimiento administrativo de reclamos de los servicios públicos se caracteriza en que la segunda instancia de resolución es un organismo distinto al proveedor del servicio público en cuestión.

¹³ La existencia de tres instancias solo se da de manera excepcional cuando por ley o decreto legislativo se disponga la posibilidad de interponer un recurso de revisión, ello en virtud del artículo 218 del TUO de la LPAG.

¹⁴ Información obtenida del Sistema de Registro de Información del Área Técnica Municipal.

es el área de la municipalidad encargada de, entre otras funciones, brindar asistencia a los prestadores de servicios en el ámbito rural, este escenario revela que la mayoría de las ATM no cuentan con la formalidad en la atención y registro adecuados de reclamos de los usuarios.

- 4.1.17 Ahora bien, cabe señalar que una característica importante del diseño actual del procedimiento es que este contempla pocas disposiciones. Asimismo, este desarrollo no permite tener plena certeza sobre el detalle necesario en la atención de reclamos por parte de los usuarios, siendo en específico que la RM solo contiene dos artículos sobre la materia.
- 4.1.18 Complementariamente, una causa adicional de la problemática expuesta se encuentra en relación con la tipología de reclamos, pues se ha podido identificar que además de la falta de disposiciones, el procedimiento actual también se caracteriza por la falta de tipologías relevantes sobre las materias de reclamos, siendo que la tipología actual no las identifica. De hecho, solo se distinguen dos: aquellas que son relativas propiamente a la prestación de los servicios de saneamiento y aquellas que se derivan de la imposición de multas o sanciones. Siendo la primera, muy general y la segunda, ajena a la naturaleza del procedimiento administrativo.
- 4.1.19 Respecto a la tipología de reclamos a partir de la imposición de multas o sanciones, es necesario mencionar que la naturaleza del procedimiento de reclamos se debe circunscribir únicamente a aspectos relativos a la prestación de los servicios de saneamiento. En ese sentido, considerar también materias sobre multas conllevaría a desnaturalizar el procedimiento de reclamos.
- 4.1.20 Ante esta causa identificada, se recoge evidencia sobre la necesidad de contar con tipología de reclamos a partir de información contenida en el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026. Este documento reporta que entre los principales problemas del servicio de agua potable en el ámbito rural se encuentran específicamente identificados: atención de reclamos (6.1%), monto de la cuota familiar (3.6%) y cortes del servicio (8.8%); los cuales, en conjunto representan el 18.5% de dicho reporte.
- 4.1.21 Asimismo, acorde con la información obtenida por el MVCS, se observa que menos de la mitad de las OC identificadas cuentan con recibo por el pago de los servicios de saneamiento en el ámbito rural¹⁵.
- 4.1.22 En tal sentido, sobre la base de ambas fuentes es que podemos concluir que los problemas relacionados a la atención de reclamos, a cortes del servicio, al monto de la cuota familiar y a la falta de entrega de recibos de pago, son aspectos que ameritan ser previstos en la normativa de reclamos, tal como se propone en el proyecto de reglamento.
- 4.1.23 A su vez, una causa adicional reside en el plazo de atención, pues si bien la RM señala un plazo de 30 días para la segunda instancia (asamblea general), en aproximadamente el 75% de centros poblados en el ámbito rural en el que una OC presta los servicios de saneamiento, la asamblea general (segunda instancia) se realiza con una frecuencia de 3 meses o más¹⁶.

¹⁵ De acuerdo con el tratamiento del Cuestionario sobre el abastecimiento de agua y disposición sanitaria de excretas en el ámbito rural este porcentaje se estima en 42% de OC.

¹⁶ Cuestionario sobre el abastecimiento de agua y disposición sanitaria de excretas en el ámbito rural – 2018.

4.1.24 Complementariamente, se advierte la existencia de ciertos problemas que influyen en la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural¹⁷. Estos problemas están relacionados con:

- i) 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.
- ii) El rechazo a la cloración como parte del tratamiento del agua para consumo humano.
- iii) La insuficiente participación de la mujer.
- iv) La debilidad del enfoque intercultural en las municipalidades para la atención al usuario.
- v) La dispersión poblacional y poca conectividad geográfica y comunicacional.

4.1.25 En este contexto, es necesario que la propuesta de solución al problema identificado esté referida a la creación de un procedimiento administrativo en el marco de la elaboración de un reglamento de reclamos que establezca las garantías necesarias para que el usuario de los servicios de saneamiento en el ámbito rural reciba una respuesta célere, objetiva, predecible y motivada.

III. De la propuesta de Reglamento

5.1 Objeto y ámbito de aplicación

5.1.1 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.

5.1.2 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).

5.1.3 Cabe precisar que en el caso de que se presente un problema que afecte a más de una conexión domiciliar o más de una solicitud de acceso a los servicios de saneamiento, la Sunass podría iniciar una acción de fiscalización en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización¹⁸.

5.1.4 Es importante señalar que la propuesta normativa aborda únicamente los reclamos que se presenten en las OC y no en las UGM del ámbito rural porque el marco normativo para la constitución y funcionamiento de estas aún está pendiente de emisión por parte del MVCS, según lo dispuesto en el párrafo 83.4 del artículo 83 del TUO del Reglamento de la Ley Marco.

¹⁷ Como efectos de estos problemas sociales tenemos, por ejemplo, que el 30% de las OC no realiza el cobro de la cuota familiar y el principal motivo es identificado como la poca voluntad de pago de las familias, por otro lado, solo el 5% de las 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 hay 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.

¹⁸ Reglamento de Fiscalización de los Servicios de Saneamiento brindados por Organizaciones Comunales, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 023-2020-SUNASS-CD.

Artículo 9.- Causa de la acción de fiscalización

Las acciones de fiscalización se originan en alguna de las siguientes causas:

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

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

c) Por solicitudes de investigación formuladas por terceros. Para ello se tomará en consideración la información que, a criterio de la SUNASS, constituya indicio suficiente de conducta de las Organizaciones Comunales que amerite la acción de fiscalización.

5.2 Principios aplicables en la solución de reclamos

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

5.2.2 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. Este principio implica el reconocimiento del valor que se le da a las prácticas sociales en la solución de los conflictos.

5.2.3 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.

5.2.4 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.

5.2.5 Principio de Eficacia

Este principio busca que el procedimiento de reclamos 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 incorpora elementos de resolución de conflictos locales.

5.2.6 Otros principios

Adicionalmente, son aplicables a la atención de los reclamos en el ámbito rural los principios establecidos en el TUO de la LPAG, en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, sin perjuicio de la aplicación de otros principios.

5.3 Enfoque intercultural

5.3.1 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 servicio¹⁹.

¹⁹ 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.

- 5.3.2 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”*²⁰. Por ello, es dicho ministerio el que determina cómo se debe concebir la interculturalidad dentro del Estado.
- 5.3.3 Conforme a la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, aprobada por el Decreto Supremo N.º 003-2015-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.
- 5.3.4 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.
- 5.3.5 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 usuarios; e incorporan sus cosmovisiones y concepciones de desarrollo y bienestar, así como sus expectativas de servicio”*²¹.
- 5.3.6 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 interculturales²² que conlleven a una adecuada prestación del servicio.

²⁰ Art. 11 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.

²¹ 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.º 003-2015-MC.

²² 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.

5.3.7 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, conocerá 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.

5.3.8 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 en todo un trabajo de revisión desde el enfoque de interculturalidad (con el acompañamiento del Ministerio de Cultura) de la función pública para garantizar la adecuada atención de los usuarios en el ámbito rural.

5.3.9 Cabe señalar que la aprobación de un reglamento que regule la atención de reclamos en el ámbito rural es importante no sólo 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.

5.3.10 En este contexto, el sistema de resolución de reclamos propuesto reconoce la articulación que debe existir con las instituciones sociales sobre las que se asientan las OC, promueve 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.

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.

5.3.11 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 Perú²³, 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 Perú²⁴ y los artículos 6 inciso 2 y 12 de su reglamento, toda persona tiene derecho, entre otros, a gozar y disponer de los medios de traducción directa o inversa que garanticen el ejercicio de sus derechos en todo ámbito y es deber del Estado garantizar la provisión de servicios públicos en lenguas indígenas u originarias²⁵.

5.4 Tipos de reclamos

5.4.1 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 o a una solicitud de acceso a los servicios de saneamiento.

5.4.2 La propuesta normativa contempla una clasificación de los reclamos:

²³ 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.

²⁴ Ley N.º 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.

²⁵ Reglamento de la Ley N.º 29735, aprobado por Decreto Supremo N.º 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.º 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.
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.

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.

5.5 Etapas del procedimiento

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



i) Sobre la Etapa previa

5.5.2 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, mediante sus usos y costumbres; esto es, incorporando mecanismos de solución de conflictos que tiene cada OC.

5.5.3 Sin perjuicio de ello, se han determinado 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.

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

ii) Sobre la primera Instancia

5.5.5 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 las acciones realizadas por la OC para la atención del reclamo o no haya recibido solución.

- 5.5.6 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 TULO de la LPAG, conforme a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo I del Título Preliminar de la citada norma²⁶.

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

- 5.5.7 El proyecto normativo desarrolla con detalle la inspección, esta es 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 domiciliar 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.
- 5.5.8 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 domiciliar y los puntos de agua del interior del predio materia de reclamo.
- 5.5.9 La información y los resultados de la inspección son registrados en un formato (acta de inspección) que debe ser incorporado al expediente.
- 5.5.10 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 acuerdan previamente la fecha y el rango de horas en la que se llevará a cabo. La OC indicará el nombre de la persona designada por el responsable de la OC para llevarla a cabo, quien es previamente capacitada para ello. Excepcionalmente, esta diligencia puede ser reprogramada, dejándose constancia de este hecho en el expediente.
- 5.5.11 Si la inspección se realiza en un horario distinto al acordado con presencia del reclamante o su representante acreditado, dicha inspección queda validada. Caso contrario, es inválida.

²⁶ TULO 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.

5.5.12 En caso el reclamante o su representante no estén presentes en el predio en el horario acordado, la persona a cargo de la inspección puede realizarla válidamente, para ello dejará constancia de este hecho en el acta de inspección y la firmará.

Otros medios de prueba

5.5.13 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.

5.5.14 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 de aquellos, como es el caso de la verificación posterior.

Plazo para resolver en Primera Instancia

5.5.15 El proyecto señala que el plazo máximo para resolver es de 30 días hábiles.

Resolución de Primera Instancia

5.5.16 El presidente de la OC en la resolución de primera instancia se pronuncia sobre a cada uno de los aspectos materia de reclamo y precisa las razones de la decisión adoptada. Esta decisión debe estar sustentada en las pruebas actuadas. El proyecto normativo incorpora un formato con el contenido mínimo de la resolución, de modo que sirva de guía para el mencionado presidente.

5.5.17 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, de ser el caso, presentar su recurso de reconsideración o de apelación.

Efectos de la falta de pronunciamiento dentro del plazo

5.5.18 En primera instancia, en caso el Presidente de la OC no emita pronunciamiento en el plazo previsto respecto al reclamo en su totalidad o en algún extremo, el reclamante puede considerar como fundado su reclamo en todo o en parte, según corresponda. 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.

5.5.19 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 que 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 ley²⁷.

²⁷ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS. "Artículo 38.- Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.

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

- 5.5.20 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.
- 5.5.21 En ambos casos, el procedimiento concluye respecto del aspecto o aspectos materia de acuerdo o desistimiento. En este caso, el acta de acuerdo de partes o el desistimiento del reclamante son incorporados al expediente. El reclamante no puede presentar otro reclamo por los mismos conceptos y montos que fueron materia de desistimiento.

Recursos administrativos: reconsideración y apelación

- 5.5.22 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.
- 5.5.23 El recurso de reconsideración es opcional y se presenta ante el presidente de la OC. El reclamante debe adjuntar a su escrito 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.
- 5.5.24 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.
- 5.5.25 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 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.

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 bilaterales, 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.

...

Quejas por defecto de tramitación

- 5.5.26 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.
- 5.5.27 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.
- 5.5.28 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.

iii) Sobre segunda instancia

Autoridad Decisora en Segunda Instancia

- 5.5.29 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 LMOR, 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.
- 5.5.30 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.

- 5.5.31 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 dicha ley.

5.5.32 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 funciones²⁸, lo cual no podrá exceder al 26 de diciembre de 2022.

Plazo para resolver y notificar en segunda instancia

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

5.5.34 A modo de ejemplo, el proyecto señala que la resolución de segunda instancia se emite dentro de los 30 días hábiles siguientes de recibido el recurso de apelación y se notifica dentro de los cinco días hábiles posteriores de expedida.

5.5.35 Asimismo, un aspecto a resaltar es que la notificación personal puede ser efectuada a través de la ATM o de cualquier autoridad política del lugar en el que se encuentra la OC, 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

5.5.36 En segunda instancia corresponde la aplicación del silencio administrativo negativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 del TUO de la LPAG²⁹.

Custodia de Expedientes

5.5.37 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

5.5.38 El proyecto de reglamento 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 aquella. Para tal fin, las instruirán en el llenado de la información.

²⁸ Cabe precisar que, para ejercer las funciones referidas a la resolución en segunda, previa evaluación por parte de la Unidad de Modernización, podría llevarse a cabo la creación de salas especializadas por ámbitos de prestación, conforme el procedimiento establecido en el artículo 9 del Reglamento del Trass, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 036-2019-SUNASS-CD.

²⁹ TUO de la LPAG

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 sustentarse 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.

...

Plazos adicionales según el Cuadro de Términos de la Distancia

5.5.39 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 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

5.5.40 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 de los Usuarios de las Organizaciones Comunales por la Prestación de los Servicios de Saneamiento 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.

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

Traducción del reglamento y documentos relacionados a lenguas originarias

5.5.42 En cumplimiento de la normativa en materia de lenguas originarias³⁰, se ha considerado pertinente traducir el Reglamento y los documentos conexos a determinadas lenguas originarias, tomando como referencia la predominancia de dichas lenguas en el ámbito rural. Esta traducción será realizada de manera progresiva.

IV. 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 cuantitativa³¹

³⁰ Al respecto, el artículo 4 de la Ley de Lenguas Originarias establece que toda persona tiene derecho, entre otros, a gozar y disponer de los medios de traducción directa o inversa que garanticen el ejercicio de sus derechos en todo ámbito. Para garantizar este derecho, la citada ley dispone ciertas obligaciones que deben ser implementadas de manera progresiva por parte de las entidades públicas, entre otras, la siguiente:

“Artículo 15. Uso oficial

(...)

Las entidades públicas implementan progresivamente la publicación, en sus respectivas páginas web o portales, de las normas legales de su ámbito que incidan directamente en el quehacer de los integrantes de los pueblos originarios, en forma escrita y oral, en sus lenguas originarias; asimismo, difunden las normas que afectan derechos o establecen beneficios a favor de las comunidades, a través de los mecanismos orales o escritos, que resulten idóneos, según cada caso concreto.” (Subrayado agregado).

En sintonía con el anterior texto normativo, se observa el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Lenguas Originarias:

“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 Mulsectorial que la implementa:

(...)

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.

(...)” (Subrayado agregado).

³¹ 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.

sobre la cantidad de reclamos atendidos 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 los reclamos por la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.

De esta manera, el principal beneficio reside en el establecimiento de un mecanismo con reglas claras para la atención de los reclamos, cuyo ejercicio contribuya con la predictibilidad y transparencia del procedimiento en este ámbito. Respecto a los costos, dada la gratuidad del procedimiento, el reclamante no incurre en costos por cargas administrativas para este procedimiento en particular. Sin embargo, puede presentar costos en caso el reclamante ofrezca actuar otros medios probatorios con algún costo en particular, no obstante, es informado que este es cubierto por cuenta del reclamante.

Análisis beneficio - costo para el prestador:

El principal beneficio para el prestador es que mejorará la percepción de los usuarios sobre este, pues participará activamente en la atención de los reclamos de miembros de la comunidad sobre problemas que afecten el servicio de saneamiento de un predio en particular.

Ahora bien, respecto a los costos de implementación, se propone que, durante el procedimiento, el prestador genere un registro ordenado de información relevante vinculada con el reclamo a atender, a modo de contribuir con la evaluación de este, así mismo, sobre el registro de información, cabe mencionar que la Organización Comunal (OC) no es ajena al mismo por lo que puede llevarlo a cabo³².

En ese sentido, la propuesta requiere que se consigne la información contenida en el Anexo 2 del reglamento, para lo cual la Organización Comunal tendrá que utilizar herramientas que le permitan llevar este registro y designar a su responsable que, para fines prácticos, puede ser algún miembro del Consejo Directivo.

De acuerdo con la metodología para la determinación de la cuota familiar, incorporar costos asociados al registro de información en la cuota de la comunidad presenta dos posibles escenarios: en el primer escenario la OC incurre en costos de auto provisionamiento de formatos impresos para el armado de expedientes de acuerdo a la demanda de reclamos, y en el segundo escenario, la OC recibe los formatos por parte de alguna institución, como puede ser el Área Técnica Municipal (ATM), por lo que la OC incurre en el costo que facilite la transferencia de estos formatos, como puede ser el traslado.

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 reducidos dada la asistencia de las ATM o diluidos entre todos los asociados incorporando estos conceptos en la cuota familiar³³.

³² 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%).

³³ Para la incorporación de estos conceptos en el valor de la cuota familiar las OC también pueden recibir asistencia de la Sunass.

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.

Sin perjuicio de lo expuesto, y por fuera del procedimiento de reclamos, se espera que, para dar solución a alguno de los problemas de alcance particular definidos, la OC cuente con materiales y capacidades para solucionarlo. Ahora bien, el costo de estos materiales puede estar comprendido, por ejemplo, como mantenimiento, rehabilitaciones menores o también como administrativos, dependiendo el tipo de problema; en su defecto se espera que soliciten la asistencia de la ATM.

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 diseño 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 previa³⁴ sea el primer filtro para la mayor cantidad de resolución de reclamos, siendo el segundo (y en caso de disconformidad con lo 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, características de la distribución de las OC en el ámbito rural como son la atomización y dispersión geográfica pueden afectar la implementación del procedimiento ante la posibilidad de representar barreras de acceso y comunicación en algunos casos. Siendo así, los expedientes podrían contar con información incompleta o insuficiente que, durante la atención de los recursos de apelación, predisponga 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 implementar adecuadamente las disposiciones del presente reglamento.

³⁴ 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.

En esa línea, el marco normativo asigna transitoriamente³⁵ 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 estos órganos municipales, se espera que las ATM puedan adoptar un esquema de comunicación y/o visitas que les permita dar cobertura a los centros poblados que asisten pues, a partir de su experiencia, cuentan con el conocimiento de accesos y comunicaciones con los centros poblados y OC.

Para ello, considerando que el 88%³⁶ 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, a 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 el plazo establecido.

En consecuencia, esta posibilidad será aprovechada de acuerdo con los esfuerzos que las ATM, la Sunass y el sector, generen entorno a las comunicaciones y acciones de difusión necesarias para que los prestadores puedan implementar el procedimiento, pero también entorno a la generación de 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, pero además permitirá prever la asignación eficiente de recursos necesarios para que las instituciones puedan implementar una estrategia de atención óptima.

Evaluación con respecto al *status quo*:

Finalmente, los beneficios de implementar las disposiciones propuestas en el reglamento no se generan en el *status quo*, pues este está asociado a un escenario de no implementación que mantiene la problemática del estado actual y la distancia entre las entidades técnicas y las Organizaciones Comunales, retrasando el aporte que estas pueden 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*.

³⁵ De acuerdo con el TULO del Reglamento de la Ley Marco, las ATM asumen transitoriamente esta función y posteriormente la Sunass será quien la lidere.

³⁶ El Sistema de Registro de Información de ATM de la SUNASS reporta que, a nivel nacional, se cuenta con 1181 Municipalidades que cuentan con ATM formalizada de un total de 1339 Municipalidades.