
INFORME N. ° 058-2022-SUNASS-DPN

PARA: **JOSÉ MANUEL ZAVALA MUÑOZ**
Gerente General

DE: **JOB ZAMORA ROSALES**
Director (e) de la Dirección de Políticas y Normas

LILY YAMAMOTO SUDA
Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica

JUAN CARLOS ZEVILLANOS GARNICA
Presidente del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios de los Servicios de Saneamiento

MARIELA PACHECO AUSEJO
Directora de la Dirección de Ámbito de la Prestación

JOSÉ LUIS PATIÑO VERA
Director de la Dirección de Usuarios

ASUNTO: Aprobación del Reglamento de Reclamos de los Usuarios de los Prestadores de Servicios en Pequeñas Ciudades

FECHA: 8 de setiembre de 2022

I. Antecedentes

- 1.1 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 dichos servicios. El artículo 7 de la citada ley establece que corresponde a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (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.
- 1.2 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 primer párrafo de la séptima disposición complementaria transitoria del mencionado reglamento señala que *“Las disposiciones referidas al desempeño de competencias y funciones en materia de saneamiento en pequeñas ciudades y ámbito rural encargadas a la Sunass se implementan de forma progresiva a partir de la publicación del Decreto Supremo que aprueba el cronograma señalado por la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Marco”*.

¹ Publicado el 29 de diciembre de 2016.

² A través del Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA se aprobó el Texto Único Ordenado del citado decreto legislativo.

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

- 1.3 Posteriormente, a través de la Resolución de Consejo Directivo N.º 029-2020- SUNASS-CD se aprobó el Reglamento de Calidad de la prestación de los servicios de saneamiento en Pequeñas Ciudades, que regula las condiciones de calidad que debe tener la prestación de los servicios de saneamiento en pequeñas ciudades.
- 1.4 Mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 074-2021-SUNASS-CD, publicada el 25 de diciembre de 2021 se dispuso la difusión del proyecto de resolución de Consejo Directivo mediante el cual se aprobaría el "Reglamento de Reclamos de los Prestadores de Servicios en Pequeñas Ciudades", otorgándose un plazo de quince días calendario, contados a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la referida resolución en el diario oficial "El Peruano", con la finalidad de que los interesados presenten sus comentarios al proyecto normativo.
- 1.5 Asimismo, mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 004-2022-SUNASS-CD, publicada el 16 de enero de 2022, se dispuso otorgar un plazo adicional a fin de que los interesados presenten sus comentarios al proyecto de resolución de Consejo Directivo que aprobaría el "Reglamento de Reclamos de los Prestadores de Servicios en Pequeñas Ciudades"
- 1.6 Dentro del referido plazo, se recibieron comentarios por parte de la Municipalidad Distrital de Kimbiri y de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; los cuales, se han consolidado y respondido en la "Matriz de Evaluación de Comentarios", que se adjunta al presente informe.
- 1.7 Cabe señalar que los días 14 y 21 de enero se realizaron reuniones de difusión del proyecto normativo a determinadas municipalidades responsables de la prestación de los servicios de saneamiento en pequeñas ciudades, así como al Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento - OTASS y al Programa Nacional de Saneamiento Urbano - PNSU del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 1.8 Mediante Informe N.º 024-2022-SUNASS-OAJ, la Oficina de Asesoría Jurídica remite la evaluación de los procedimientos contemplados en el proyecto normativo en el marco del análisis de calidad regulatoria (ACR). Dicho informe concluye que este proyecto normativo requiere pasar por el ACR en tanto crea un nuevo procedimiento administrativo que se inicia a instancia de parte y no encaja en los supuestos de excepción previstos en el artículo 18 del Decreto Supremo N.º 061-2019-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N.º 1310.
- 1.9 El 19 de mayo de 2022, la Sunass registró información sobre el ACR del "Procedimiento de atención en segunda instancia de los reclamos de los usuarios de los servicios de saneamiento presentados ante los prestadores de servicios en pequeñas ciudades" (en adelante, el Procedimiento) contenido en el proyecto normativo, en la plataforma virtual de la Presidencia de Consejo de Ministros - PCM para la evaluación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR).
- 1.10 El 25 de julio de 2022 la Secretaría Técnica de la CMCR comunicó a la Sunass que el Procedimiento había sido validado por la CMCR.

II. Objetivo

El presente informe tiene por objeto exponer el sustento técnico y legal del proyecto del

Reglamento de Reclamos de los Usuarios de los Prestadores de Servicios en Pequeñas Ciudades para su aprobación.

III. Base Legal

- Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, LMOR).
- Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, TUO de la Ley Marco).
- Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA, Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, TUO del Reglamento de la Ley Marco).
- Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG).
- Decreto Supremo N.º 017-2001-PCM, Reglamento General de la Sunass.
- Decreto Supremo N.º 145-2019-PCM y la Resolución de Presidencia N.º 040-2019-SUNASS-PCD, Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.
- Resolución de Consejo Directivo N.º 011-2007-SUNASS-CD, Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento.
- Resolución de Consejo Directivo N.º 029-2020-SUNASS-CD, Reglamento de Calidad de la Prestación de los Servicios de Saneamiento en Pequeñas Ciudades (en adelante, Reglamento de Calidad PC).
- Resolución Ministerial N.º 269-2009-VIVIENDA⁴, Resolución que aprueba los Lineamientos para la regulación de los servicios de saneamiento en los centros poblados de pequeñas ciudades (en adelante, Lineamientos para pequeñas ciudades).

IV. Marco conceptual sobre el contexto de la atención de reclamos en pequeñas ciudades

4.1 Caracterización de centros poblados

- 4.1.1 El párrafo 32.3 del artículo 32 del TUO del Reglamento de la Ley Marco señala que la responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en centros poblados en los que habitan entre 2,001 y 15,000 habitantes, denominados “pequeñas ciudades” que se encuentran fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora recae en la municipalidad provincial, directamente a través de una Unidad de Gestión Municipal (UGM) o de un operador especializado (OE):

“Artículo 32.- Responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural

(...)

⁴ Norma vigente de acuerdo con el segundo párrafo de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del TUO de la Ley Marco.

32.3. La prestación de los servicios en zonas urbanas con población entre dos mil uno (2,001) y quince mil (15,000) habitantes, denominadas “pequeñas ciudades”, que se encuentren fuera del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, es realizada por la municipalidad provincial o, excepcionalmente, por delegación de esta a la municipalidad distrital, a través de la constitución de la Unidad de Gestión Municipal o la contratación de un Operador Especializado.
(...)” (subrayado agregado).

4.1.2 Sobre el particular, de acuerdo con información del Censo Nacional 2017 se identifican 600 centros poblados urbanos con una población entre 2,001 y 15,000 habitantes, siendo 467 de estos, localidades en las que una EP no brinda el servicio de manera exclusiva, que sería el total de pequeñas ciudades identificadas. Estos centros poblados caracterizados a nivel nacional están conformados por 633 953 viviendas, que a su vez representan a 1 850 745 habitantes⁵. Sin perjuicio de ello, a la fecha, la Dirección de Ámbito de la Prestación de la Sunass viene realizando un proceso de caracterización del cual se espera obtener información con mayor detalle sobre la cantidad de pequeñas ciudades y respecto a los prestadores y administradores de la prestación.

4.2 Descripción de la situación problemática

4.2.1 Como antecedente a la elaboración del presente procedimiento, se identifica que las disposiciones contenidas en el numeral 8.4 del artículo 8 del Anexo 1 de los Lineamientos para pequeñas ciudades, regulan el procedimiento de reclamos en estas. En el documento se identifica a la UGM o al OE como primera instancia administrativa, según corresponda. Por otro lado, la segunda instancia se encuentra a cargo de la Municipalidad; en específico, la ATM en caso la primera instancia sea un OE y el Gerente Municipal en caso la primera instancia sea una UGM.

4.2.2 Del análisis del diseño del procedimiento de reclamos previsto en los Lineamientos para pequeñas ciudades y de los datos obtenidos en las fuentes de información del sector⁶ se ha podido identificar una falla regulatoria, toda vez que los Lineamientos para pequeñas ciudades no contiene reglas claras y suficientes, lo que conlleva a un escenario de riesgo latente de vulneración a la seguridad jurídica, derecho de defensa y debido procedimiento de los usuarios de los servicios de saneamiento en pequeñas ciudades.

4.2.3 Como principal causa general podemos mencionar que el actual diseño del procedimiento de atención de reclamos no cumpliría con establecer criterios mínimos sobre las instancias de resolución, plazos de atención y tipologías de reclamos.

4.2.4 Una causa importante de la problemática identificada está vinculada a la primera y segunda instancia. En particular, la primera instancia (OE o UGM) se encuentra muy vinculada con la Municipalidad (ATM y Gerente Municipal), que actúa como segunda instancia; esto pues la UGM es un órgano municipal y el OE celebra un contrato con la Municipalidad. Frente a esta situación, podría existir el riesgo que los reclamos no sean

⁵ Cifras contrastadas con información reportada por el Censo Nacional elaborado el año 2017 (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017).

⁶ 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, Diagnóstico de Pequeñas Ciudades (MVCS, 2018) (remitido por la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento mediante oficio N.º 011-2022-VIVIENDA/MCS-DGPRCS).

resueltos bajo criterios objetivos o imparciales, pues las instancias pueden adoptar un comportamiento basado en incentivos perversos, para evitar la atención de un extremo del reclamo presentado por el usuario o declararlo improcedente; siendo importante asignar adecuadamente este riesgo en instancias de naturaleza distinta.

- 4.2.5 Así también, el desarrollo de los Lineamientos para pequeñas ciudades no permite tener plena certeza sobre la información necesaria en la atención de reclamos por parte de los usuarios, además no son definidos plazos de atención ni tipologías de reclamos.
- 4.2.6 En este marco, el 21% de ATM identificadas cuenta con cuaderno de reclamos en torno a la prestación de los servicios de saneamiento (Sistema ATM - Sunass) y en las pequeñas ciudades, cuya prestación es administrada por una Municipalidad o un OE, se estima, del Diagnóstico de Pequeñas Ciudades (MVCS, 2018)⁷, que el 35% cuenta con un procedimiento de atención de reclamos y que en el 28% se realizan asambleas con la población; siendo estos indicadores contribuyentes al escenario de asimetría informativa respecto del procedimiento de reclamos de los usuarios.
- 4.2.7 Por otro lado, del análisis del Diagnóstico de Pequeñas Ciudades (MVCS, 2018), alrededor del 9% de estas pequeñas ciudades presentan problemas relacionados con el cobro excesivo, atoros o aniegos, que si bien son problemas que generalmente afectan a más de una conexión, pueden tener su origen en problemas de alcance particular; por otro lado, de esta misma fuente de información, se identifica la facturación por micromedición en aproximadamente 9% de pequeñas ciudades, por lo que es necesario incluir una tipología vinculada a micromedición.
- 4.2.8 Adicionalmente, el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026 reporta que, a partir de una encuesta de valoración del servicio de agua potable en las pequeñas ciudades, solo el 28.7% de hogares encuestados reporta encontrarse satisfecho con el servicio.
- 4.2.9 En tal sentido, podemos concluir que el escenario generado a partir de los datos presentados es susceptible a la existencia de problemas de alcance particular, por lo que amerita establecer un procedimiento de reclamos con reglas claras sobre instancias, plazos y tipologías dentro de una normativa de reclamos, tal como se propone en el proyecto de reglamento.
- 4.2.10 Adicionalmente, en línea con la calidad de la atención al usuario es importante mencionar que del conjunto de personas denominadas como “jefe de hogar” por el INEI, el 29%⁸ tiene una lengua materna distinta al español, siendo necesario que el prestador de servicios incorpore el enfoque intercultural en sus procesos de atención al usuario, para mejorar la calidad de estos.
- 4.2.11 Asimismo, acudir a la municipalidad para un procedimiento que en toda su extensión es presencial, conlleva a costos que podrían reducirse mediante el uso de medios remotos como el teléfono o internet, pues, respecto a estos servicios, la ERESTEL⁹ (2021) reporta que en promedio el 87% de hogares cuenta con acceso a internet y que

⁷ Mediante Oficio N.º 011-2022-VIVIENDA/MVCS-DGPRCS, la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento remite información a la Sunass, sobre la gestión y prestación de los servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades, con corte de información al mes de diciembre del año 2021.

⁸ Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) – INEI 2019. Para centros poblados con población entre 2,000 y 10,000 habitantes.

⁹ Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) – OSIPTEL 2021. Para centros poblados con población entre 2 000 y 10 000 habitantes. Asimismo, estos centros poblados concentran al 80% de la población identificada en las pequeñas ciudades.

el 98% cuenta con telefonía móvil. Sin embargo, la implementación de medios de comunicación de atención remota con los administrados debe ser facultativa.

4.2.12 Finalmente, de lo expuesto, el reglamento pretende ser una herramienta cuya implementación contribuya con mitigar la problemática identificada a través de la reducción de la asimetría de información al establecer reglas claras en la atención de reclamos, en cuanto a las etapas de la atención de un reclamo, tipologías por las que el usuario puede reclamar, plazos de atención y, en general, la formalidad que requiere el procedimiento. Considerando, además, la posibilidad de que algunas pequeñas ciudades se incorporen al ámbito de responsabilidad de una EP y, consecuentemente, adopte su sistema de atención de reclamos.

V. Propuesta Normativa

5.1 Objeto y ámbito de aplicación

5.1.1 La propuesta normativa establece las disposiciones que regulan la atención de solicitudes de atención de problemas de alcance particular, de los reclamos presentados por los usuarios a los prestadores de los servicios de saneamiento de las pequeñas ciudades y de quejas por defectos en la tramitación del procedimiento administrativo o ante la negativa de recibir un reclamo o recurso.

5.1.2 Estas disposiciones son aplicables a las UGM, OE, titulares de conexiones, usuarios y solicitantes de acceso a los servicios de saneamiento; así como al Tribunal de Solución de Reclamos de los Usuarios de los Servicios de Saneamiento-Trass.

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 pequeñas ciudades:

Principio de buena fe

5.2.2 En pequeñas ciudades muchos de los reclamos son resueltos sobre la base de la colaboración mutua, buscando una solución inmediata.

5.2.3 En este contexto, es importante generar un clima de confianza entre las partes, a través del principio de la buena fe.

Principio de igualdad y no discriminación

5.2.4 Mediante 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.

Otros principios

5.2.5 Adicionalmente, son aplicables a la atención de los reclamos en pequeñas ciudades los principios establecidos en el TUO de la LPAG, en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, sin perjuicio de otros principios que resulten aplicables.

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 servicio”*.

- 5.3.2 Al respecto, cabe señalar que 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”*¹⁰. 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”*¹¹.
- 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 interculturales¹² que conlleven a una adecuada prestación del

¹⁰ Art. 11 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, aprobado Mediante Decreto Supremo N.º 005-2013-MC.

¹¹ 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.

¹² 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.

servicio.

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, 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.

5.3.8 Sobre la base de lo anterior, un mecanismo de resolución de reclamos se sostiene 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 interculturalidad (con el acompañamiento del Ministerio de Cultura) de la función pública que debe garantizar la adecuada atención de los y las usuarios en pequeñas ciudades.

5.3.9 Con relación a la atención de las características lingüísticas de la población, de acuerdo con los artículos 2 inciso 19 y 48 de la Constitución Política del Perú¹³, el artículo 4 inciso f) de la Ley N.º 29735 “Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación

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.

¹³ Constitución Política del Perú

“Artículo 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”.

“Artículo 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.

fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú¹⁴, el numeral 2 del artículo 6 y el artículo 12 de su reglamento, se garantiza por parte del Estado, la provisión de servicios públicos en lenguas indígenas u originarias¹⁵.

5.3.10 En este sentido el/la reclamante tiene el derecho de poder expresarse en su lengua en cualquier etapa del procedimiento, de acuerdo con la normativa sobre lenguas originarias.

5.4 Sujetos legitimados

Sujetos legitimados para presentar un reclamo

5.4.1 El proyecto normativo establece que pueden presentar un reclamo:

- a. El titular del servicio, esto es, la persona que ha suscrito el contrato de suministro o similar y, como tal, figura en los registros o, en su defecto, en el catastro comercial del prestador de servicios.
- b. El usuario de los servicios de saneamiento. Es decir, la persona que, sin ser titular de los servicios hace uso de estos.
- c. El solicitante de acceso a los servicios de saneamiento. La persona que haya presentado una solicitud para acceder a los servicios de saneamiento, incluso si el prestador de servicios se niega a recibirla.

¹⁴ 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:

a) Ser atendida en su lengua materna en los organismos o instancias estatales (...).”

¹⁵ 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”.

d) El/la propietario/a del predio que considere que ha sido afectado como consecuencia de la prestación de los servicios de saneamiento.

Acreditación de condición de usuario y modificación de criterios.

5.4.2 Con la finalidad de facilitar la presentación de reclamos de aquellos usuarios efectivos del servicio, se ha visto por conveniente incorporar disposiciones vinculadas a la acreditación de la condición de usuarios.

5.4.3 En ese sentido, el proyecto señala que la condición de usuario se acredita con la indicación del número del comprobante de pago materia de reclamo o con el número de suministro o equivalente.

5.4.4 En el caso de que no cuente con esta información, el usuario brinda cualquiera de los siguientes datos contenidos en la facturación del mes anterior al del reclamado: i) número del comprobante de pago; ii) importe total facturado o iii) monto pagado el mes anterior.

5.4.5 Para el caso de solicitudes de atención y de reclamos por escrito y por web, adicionalmente a la información antes señalada, el usuario puede acreditar su condición mediante la presentación de copia simple de cualquiera de los siguientes documentos: comprobante de pago materia de reclamo, contrato suscrito con el titular o constancia de posesión u otro documento que sirva para tal fin.

5.4.6 Asimismo, si fuera necesario, mediante resolución de Gerencia General de la Sunass se puede modificar los criterios para acreditar la condición de usuario de los servicios de saneamiento.

5.5 Representantes

Reglas sobre representación

5.5.1 Como en todo procedimiento administrativo, durante la tramitación del procedimiento de reclamos, el reclamante (sea persona natural o jurídica) puede otorgar poderes de representación a favor de cualquier persona natural.

5.5.2 Además de las reglas comunes establecidas en el TUO de la LPAG, el proyecto normativo contiene reglas vinculadas a aquellos casos en los que el reclamo es presentado por los propietarios de inmuebles con varias unidades de uso de facturaciones no individualizadas (por ejemplo, departamentos). En dicho supuesto, quien ejerce la representación es la persona designada por la junta de propietarios o, en su defecto, por la mayoría de los residentes.

5.5.3 Aunado a lo anterior, se indica que, para el caso de comunidades campesinas y comunidades nativas, éstas pueden actuar a través de sus representantes, quienes son acreditados conforme a la normativa de la materia. Al respecto, el artículo 22¹⁶ del

¹⁶ Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 003-79-AA

"Artículo 22.- La Junta Directiva es el órgano responsable del Gobierno y Administración de la Comunidad y está constituida por el jefe, secretario y Tesorero. Aquellas Comunidades que se organicen empresarialmente designarán un secretario de secretario de Producción y Comercialización. De preferencia los cargos directivos recibirán la denominación en la lengua propia de la Comunidad. Sus funciones serán las siguientes:

a) El jefe de la Comunidad es el representante legal de la Comunidad para todos los actos que la comprometan en lo económico, judicial y administrativo;

b) El secretario es el encargado de conducir y conservar los Libros de Actas, el Padrón de Comuneros y otros documentos de carácter administrativo de la Comunidad, suscribiendo conjuntamente con el jefe, los documentos de trámite administrativo;

c) El Tesorero es el responsable del manejo y conservación de los fondos, bienes y libros contables de la Comunidad, suscribiendo los documentos contables conjuntamente con el jefe;

Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 003-79-AA, establece que el jefe de la Comunidad Nativa es su representante legal para todos los actos que la comprometan en lo económico, judicial y administrativo. Asimismo, el artículo 62, concordado con el artículo 63¹⁷ del Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas, aprobado por Decreto Supremo N.º 008-91-TR señalan que la Comunidad Campesina es representada por su presidente, quien está facultado para ejecutar todos los actos de carácter administrativo, económico y judicial, que comprometan a la comunidad.

5.5.4 En tercer lugar, también se puede otorgar poder de representación a las asociaciones de consumidores inscritas en el Indecopi, aun cuando el reclamante no sea asociado de estas.

5.6. Formas de presentación (art. 12 al 14)

5.6.1 Las solicitudes de atención de problemas de alcance particular, reclamos y recursos son presentados a través de los siguientes medios:

- **Por escrito:** el reclamante o solicitante se dirige a la sede del prestador de servicios, en donde este le debe entregar de manera gratuita los formatos correspondientes. El Prestador de Servicios y la Sunass, según corresponda, entregan al reclamante o solicitante, como constancia de recepción de cualquier documento, una copia sellada y firmada del documento, la cual indica además el número de registro, fecha y hora.
- **Por teléfono:** el reclamante o solicitante se comunica a la línea o las líneas telefónicas habilitadas por el prestador de servicios para la presentación de la solicitud, reclamo, queja o recurso. En dicha llamada, el representante del prestador de servicios requiere al solicitante o reclamante la información a consignar en el formato correspondiente. El prestador de servicios está obligado a leer al solicitante o reclamante, durante el mismo acto de comunicación, la transcripción que ha hecho de su solicitud o reclamo, y efectuar cualquier cambio que sea solicitado, antes de registrarlo. Posteriormente, remite el formato respectivo debidamente completado al solicitante o reclamante en el plazo de dos (2) días hábiles, no siendo necesario que otorgue su conformidad.
- El proyecto dispone que el prestador de servicios puede implementar una **plataforma virtual (web)** que permita la presentación de solicitudes, reclamos, recursos de reconsideración y apelación a través de un mecanismo en línea que contenga los formatos respectivos.

5.6.2 En cualquiera de las modalidades de presentación, el prestador de servicios debe otorgar al Reclamante o Solicitante el código de la solicitud o reclamo, según corresponda, así como la constancia de presentación respectiva. En el caso de los reclamos presentados a través de plataforma virtual (web), la constancia de presentación es automática e indica la fecha y hora, así como el detalle de los

d) El secretario de Producción y Comercialización es el encargado de organizar, coordinar y ejecutar las acciones propias del funcionamiento empresarial de la Comunidad Nativa.

¹⁷ Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas, aprobado por Decreto Supremo N.º 008-91-TR
“Artículo 62.- El presidente de la Directiva Comunal es el representante legal de la Comunidad y como tal está facultado para ejecutar todos los actos de carácter administrativo, económico y judicial, que comprometan a la Comunidad”.

“Artículo 63.- Son funciones del presidente de la Directiva Comunal:
a. Ejercer la representación institucional de la Comunidad ...”.

documentos presentados. Dicha constancia es notificada al solicitante o reclamante al correo electrónico o casilla electrónica señalado en el formato.

- 5.6.3 Cabe indicar que la asignación de la casilla electrónica se realizará de conformidad con los términos, condiciones y disposiciones normativas que el prestador de servicios o la Sunass hayan aprobado, conforme con lo establecido en el párrafo 20.4 del artículo 20 del TUO de la LPAG, la Ley N.º 31170 y la normativa sobre la materia.

5.7 Atención de problemas de alcance particular (art. 15 al 17)

Finalidad de fase previa

- 5.7.1 La solicitud de atención de problemas se presenta ante la ocurrencia de problemas operacionales o problemas comerciales no relativos a la facturación de alcance particular, detallados en el anexo 1 del reglamento.
- 5.7.2 A través de estas solicitudes de atención se otorga la posibilidad al prestador de servicios de dar solución oportuna a los problemas antes indicados y que no se requiera la presentación de un reclamo y el procedimiento que este implica.

Trámite de la solicitud de atención.

- 5.7.3 Una vez presentada la solicitud de atención de problema, el prestador de servicios debe atender el problema de acuerdo con los plazos máximos previstos en el Anexo 2 del reglamento.
- 5.7.4 El solicitante deja constancia de la solución del problema a través de un documento de conformidad, o de los medios establecidos en los literales a y b del artículo 12 del reglamento.
- 5.7.5 Si el prestador de servicios no soluciona el problema dentro del plazo máximo o el solicitante no está de acuerdo con la solución planteada por este, puede presentar su reclamo.
- 5.7.6 Cabe reiterar que esta forma de solución es aplicable solo para los problemas operacionales y para los problemas comerciales no relativos a la facturación y no para los problemas comerciales relativos a la facturación.

5.8 Reglas generales del procedimiento (art. 18 al 25)

Instancias

- 5.8.1 De conformidad con el artículo 11 del TUO de la Ley Marco, *"Las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento a través de empresas prestadoras de los servicios de saneamiento. Excepcionalmente, en aquellas pequeñas ciudades que se encuentran fuera del ámbito de una empresa prestadora, dicha responsabilidad recae en la municipalidad distrital que corresponda, siempre y cuando ésta se encuentre en capacidad de asumirla, de conformidad con lo que establezca la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales"*
- 5.8.2 Tal como se ha señalado en acápite anteriores, dicha responsabilidad es ejercida de manera directa a través de la constitución de una UGM o indirecta, mediante la contratación de un OE. En ese sentido, corresponde a estos prestadores de servicios resolver en primera instancia administrativa los reclamos que sus usuarios interpongan.
- 5.8.3 Como se expondrá más adelante, en el caso de que el usuario no esté de acuerdo con

la decisión del prestador de servicios, podrá interponer un recurso de reconsideración o un recurso de apelación.

- 5.8.4 En el caso de que se presente el recurso de apelación, este será conocido y resuelto por el Trass, en concordancia con el marco normativo vigente¹⁸.

Plazos para presentar reclamos

- 5.8.5 Si bien, el reglamento reconoce el derecho que tienen los usuarios para presentar sus reclamos y así ejercer sus derechos, es necesario establecer plazos máximos para la presentación de reclamos, a fin de resguardar la seguridad jurídica.

- 5.8.6 Estos plazos máximos han sido fijados tomando como referencia la clasificación utilizada para los problemas en la normativa de reclamos de usuarios ante empresas prestadoras emitida por la Sunass, esto es, en función a las materias que pueden ser objeto de cuestionamiento. En ese sentido, los plazos son los siguientes:

- a. Reclamos operacionales: hasta 10 hábiles, en caso el prestador de servicios no solucione el problema dentro del plazo máximo o el solicitante no esté de acuerdo con la solución planteada por este.
- b. Reclamos comerciales no relativos a la facturación: hasta 2 meses, en caso el prestador de servicios no solucione el problema dentro del plazo máximo o el Solicitante no esté de acuerdo con la solución planteada por este.
- c. Reclamos comerciales relativos a la facturación: hasta 2 meses después de la fecha de vencimiento del comprobante de pago en el que se incluyó el concepto o conceptos materia de reclamo.

- 5.8.7 Como se observa, para los tipos de reclamos vinculados a los literales a) y b), el hecho que determina el inicio del cómputo del plazo está relacionado con la atención del problema de alcance particular (sea que exista una respuesta de parte del prestador de servicios o habiendo vencido el plazo, no se ha emitido respuesta).

- 5.8.8 Claramente, en el caso de los reclamos relativos al literal c) no corresponderá tomar en cuenta la atención de problemas de alcance particular; toda vez que para dichas materias no es aplicable esta modalidad de solución.

Ampliación de reclamo

- 5.8.9 El usuario tiene la facultad de ampliar la materia reclamada. Cabe precisar que esta ampliación no puede ser presentada en cualquier momento del procedimiento; para tal efecto, se ha propuesto un plazo razonable. Dicho plazo debe considerar que la relación entre prestador de servicios y usuario tiene como característica la asimetría informativa; por la cual el usuario se encuentra en una situación de desventaja frente al prestador de servicios porque este tiene un mayor conocimiento sobre la materia de la cual versa la controversia.

- 5.8.10 Dicha asimetría informativa puede presentarse, entre otras formas, debido a que el usuario podría en un inicio no tener certeza de cuáles son los conceptos o montos que

¹⁸ Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos - Ley N.º 27332

“Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones: (...)

f) Función de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan.”

Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNASS

“Artículo 17.- Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Usuarios de los Servicios de Saneamiento El Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Usuarios de los Servicios de Saneamiento— TRASS es el órgano autónomo y técnico que ejerce, en segunda y última instancia administrativa, la función resolutoria de la SUNASS respecto de los reclamos de carácter comercial y operacional que surjan entre los prestadores de los servicios de saneamiento y los usuarios del servicio, así como otros reclamos que sean sometidos a su competencia en el marco de la normatividad vigente. (...)”

no reconoce y por los que va a presentar su reclamo.

Pago en exceso

5.8.11 Conforme se advierte en el artículo 19 del proyecto normativo, el usuario tiene un plazo máximo para presentar un reclamo (dependiendo de la materia). Transcurrido ese plazo, ya no podrá cuestionar, por ejemplo, la facturación de un mes determinado.

Sin embargo, el artículo 21 del proyecto normativo constituye una excepción a dicha regla porque permite que se cuestionen facturaciones que tienen más de dos meses de vencidas, siempre y cuando el usuario haya pagado previamente.

5.8.12 En ese sentido, el usuario tendrá un plazo dos años, contados a partir del día siguiente de la fecha de vencimiento del recibo que contiene el monto materia de cuestionamiento para solicitar la devolución del monto pagado en exceso, a través de la interposición de un reclamo.

Información

5.8.13 Sobre este punto, es importante tener en cuenta que la relación entre prestador de servicios de servicios y usuario presenta un alto nivel de asimetría informativa, en la que el prestador de servicios de servicios se encuentra en una situación de ventaja al tener mayor conocimiento sobre el servicio que brinda.

5.8.14 Por dicho motivo resulta necesario que se establezcan disposiciones que obliguen al prestador de servicios a reducir esa asimetría informativa, tales como la del presente acápite.

5.8.15 Respecto a los reclamos comerciales relativos a la facturación, el prestador de servicios debe informar sobre las principales implicancias de la prueba de verificación posterior del medidor. Además, esta disposición se da en la medida que muchos usuarios desconocen la importancia y la finalidad de la prueba de verificación posterior.

5.8.16 Finalmente, se precisa que el deber de información no solo es obligatorio a la interposición del reclamo, sino en cualquier momento del procedimiento, en tanto el usuario lo solicite.

Acceso y organización del expediente

5.8.17 Tal como el TUO de la LPAG lo reconoce, el usuario tiene derecho a acceder al expediente administrativo que se forme como consecuencia de la tramitación del reclamo.

5.8.18 Considerando lo anterior, es importante tener en cuenta que en pequeñas ciudades es obligación del prestador de servicios organizar un solo expediente para la solución de un mismo caso para mantener reunidas todas las actuaciones y escritos para resolver.

5.9 Notificaciones (art. 26 al 33)

Reglas sobre notificación

5.9.1 Todo acto administrativo emitido en el marco del procedimiento de reclamos deberá ser notificado de conformidad con las reglas, modalidades y plazos establecidos en el TUO de la LPAG.

5.9.2 Como excepción a la regla mencionada en el párrafo anterior, se encuentra la posibilidad de que el usuario haya tomado conocimiento del acto administrativo a través del acceso al expediente y que obre constancia de dicho acceso.

Notificación electrónica

5.9.3 Tal como sucede para la modalidad de presentación vía página web, el prestador de servicios puede implementar la notificación electrónica, la cual se regulará conforme al TUE de la LPAG y la normativa especial sobre la materia.

5.10 Primera Instancia (art. 34 al 45)

Inspección

5.10.1 El proyecto normativo desarrolla con mayor detalle la inspección, toda vez que esta es una de las pruebas más importantes en un procedimiento de reclamos relacionado con los servicios de saneamiento.

5.10.2 Esta prueba consiste en una visita que realiza el prestador de servicios 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, con la finalidad de verificar si existe alguna fuga de agua que pueda estar afectando el consumo registrado, así como el uso que se le da al servicio, a efectos de determinar la categoría aplicada.

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

5.10.4 La presencia del reclamante durante la inspección es muy importante, a fin de garantizar su derecho al debido procedimiento, por ello el proyecto señala que el prestador de servicios y este acordarán previamente la fecha y el rango de horas en la que se llevará a cabo. Excepcionalmente, esta diligencia puede ser reprogramada y se dejará constancia de este hecho en el expediente.

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

5.10.6 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 y firmarla.

Verificación posterior

5.10.7 Adicionalmente, para los casos de reclamos por consumo medido, se podrá actuar como medio probatorio la verificación posterior del medidor. Dicho medio probatorio se actuará luego de que la inspección haya demostrado que la conexión domiciliar está en óptimas condiciones.

5.10.8 Si bien, la verificación tendrá un costo, este solo será asumido por el administrado de acuerdo con el resultado de la verificación de conformidad con el numeral 2.1.4 del Anexo 4 del Reglamento de Calidad.

5.10.9 Además de ello, debe tenerse en cuenta que si bien el Reglamento de Calidad en Pequeñas Ciudades no establece reglas específicas sobre la verificación posterior; ello no es óbice para que los Prestadores de Servicios apliquen la verificación posterior en el marco del procedimiento de reclamos.

5.10.10 Precisamente, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Calidad en Pequeñas Ciudades dispone la aplicación supletoria del Reglamento de Calidad para todo aquello que no esté previsto en aquella norma.

5.10.11 Conforme con lo anterior, debe interpretarse que para todo lo no previsto en el Reglamento de Calidad en Pequeñas Ciudades, debe aplicarse el Reglamento de Calidad, entre estas disposiciones, las referidas a las pruebas de verificación posterior.

Otros medios

5.10.12 Adicionalmente a la inspección, el proyecto normativo establece que tanto el prestador de servicios, como el reclamante pueden ofrecer la actuación de medios probatorios. 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.

Plazos de resolución

5.10.13 De conformidad con el artículo 153 del TUO de la LPAG, el plazo máximo para que la administración se pronuncie en un procedimiento administrativo es el de 30 días hábiles. En ese sentido, el prestador de servicios debe resolver los reclamos en dicho plazo.

5.10.14 Ahora bien, es importante tener en cuenta que la fecha que debe considerarse para el inicio del cómputo del plazo es el día siguiente de presentado el reclamo o de subsanado el mismo, según corresponda, tal y como lo dispone el párrafo 142.1 del artículo 142 del TUO de la LPAG:

“Artículo 142.- Obligatoriedad de plazos y términos

142.1 Los plazos y términos son entendidos como máximos, se computan independientemente de cualquier formalidad, y obligan por igual a la administración y a los administrados, sin necesidad de apremio, en aquello que respectivamente les concierna. Los plazos para el pronunciamiento de las entidades, en los procedimientos administrativos, se contabilizan a partir del día siguiente de la fecha en la cual el administrado presentó su solicitud, salvo que se haya requerido subsanación en cuyo caso se contabilizan una vez efectuada esta. (...).”

5.10.15 Es decir, cuando exista una subsanación por parte del administrado, el plazo deberá contabilizarse a partir de la fecha de dicha subsanación.

Silencio Administrativo Positivo

5.10.16 Al igual que lo regulado en la normativa del ámbito urbano y el rural, en la primera instancia resulta aplicable el silencio administrativo positivo. Ahora bien, dicho silencio aplicará en los siguientes casos:

- a) Cuando transcurra el plazo para resolver el reclamo sin que se haya emitido la resolución.
- b) Cuando transcurra el plazo para resolver el reclamo y la resolución emitida haya omitido pronunciarse sobre algún extremo reclamado (en este caso el silencio opera respecto del extremo o extremos omitidos).
- c) Cuando se hubiera emitido la resolución y no se hubiera notificado.

Formas especiales de conclusión del procedimiento

5.10.17 El procedimiento concluye de manera anticipada en los siguientes casos:

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

5.10.18 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.

5.11. Segunda Instancia (art. 46 al 55)

Recursos administrativos

- 5.11.1 El reclamante puede impugnar lo resuelto por el prestador de servicios, presentando el recurso de reconsideración o apelación, en ambos casos, el reclamante tendrá un plazo máximo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha en que se notificó la resolución.
- 5.11.2 Ahora bien, el recurso de reconsideración es opcional (es decir, no es requisito para la presentación de apelación), se presenta ante el mismo prestador de servicios y es resuelto por este.
- 5.11.3 Cabe precisar que, como requisito del mencionado recurso, el reclamante debe adjuntar a su escrito una nueva prueba. En virtud del TUO de la LPAG, el prestador de servicios resuelve dicho recurso en el plazo máximo de 30 días hábiles.
- 5.11.4 Por otro lado, el recurso de apelación se presenta ante el prestador de servicios, pero es resuelto por el Trass en el plazo máximo de 30 días hábiles.

Actos previos

- 5.11.5 Previamente a la emisión de la resolución, el Trass puede disponer lo siguiente:
 - Realización de informes orales (presenciales o no presenciales), cuando sea necesario para resolver el caso o alguna de las partes lo solicite en los cuales cada una de estas exponga sus argumentos.
 - Actuación de medios probatorios.
 - Requerimiento de información a las partes, entidades de la administración pública o terceros.
 - Imposición de medidas cautelares.
 - Citación a audiencia de conciliación.
- 5.11.6 Las audiencias de conciliación e informes orales pueden ser realizados a través de tecnologías digitales tales como las videoconferencias, audioconferencias, teleconferencias o similares, siempre que el reclamante cuente con las condiciones necesarias.

Resolución del TRASS

- 5.11.7 En concordancia con el TUO de la LPAG, el proyecto señala que la resolución de segunda instancia debe expedirse dentro de los 30 días hábiles siguientes y que la notificación debe realizarse dentro de los cinco días hábiles posteriores de expedida.
- 5.11.8 La decisión que emita el Trass no podrá ser recurrible en sede administrativa, con lo cual, se habrá agotado la vía administrativa. Sin perjuicio de ello, la parte interesada podrá presentar la demanda contencioso administrativa correspondiente.

5.11.9 En segunda instancia corresponde la aplicación del silencio administrativo negativo, toda vez que:

- De conformidad con lo señalado en el artículo 225 del TUO de LPAG el silencio administrativo en materia de recursos se regirá por lo dispuesto por el artículo 38 y el numeral 2) del párrafo 35.1 del artículo 35 de la citada ley.
- Dado que en la primera instancia del procedimiento de reclamos es aplicable el silencio administrativo positivo, no corresponde aplicar lo dispuesto en el numeral 2 del párrafo 35.1 del artículo 35 del TUO de la LPAG.
- Teniendo en cuenta que el procedimiento de reclamos en segunda instancia es trilateral, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 38 del TUO de la LPAG¹⁹.

Silencio Administrativo Negativo en segunda instancia

5.11.10 Conforme a lo dispuesto en el artículo 38 del TUO de la LPAG, “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.” Es decir, para que se califique un procedimiento de evaluación previa con silencio administrativo negativo deben concurrir dos requisitos: (i) posible afectación en el interés público; e (ii) incidencia en alguno de los bienes jurídicos descritos en el artículo 38 del TUO de la LPAG.

5.11.11 En lo que respecta a la incidencia en alguno de los bienes jurídicos descritos, se puntualiza que el procedimiento de reclamos en segunda instancia es un procedimiento de naturaleza trilateral; toda vez que el Trass actúa como órgano de la Administración Pública colegiado que opera con independencia e imparcialidad para resolver un conflicto de intereses contrapuestos entre un administrado (usuario del servicio) y el prestador de servicios.

5.11.12 Cabe precisar que el acto que da origen al procedimiento trilateral es la presentación del recurso de apelación del **administrado** cuya pretensión es que el Trass revise el acto administrativo que el **prestador del servicio** emite como primera instancia, desestimando la reclamación del administrado.

5.11.13 Sobre el particular, la doctrina administrativa señala que los procedimientos de reclamos en segunda instancia que resuelven los tribunales administrativos de los

¹⁹ 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 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.

servicios públicos regulados, como es el caso del Trass, califican como procedimientos trilaterales²⁰.

5.11.14 Con relación al segundo requisito referido a la incidencia en la afectación del interés público, es importante tener en cuenta que uno de los principios que sustentan la gestión y prestación de los servicios de saneamiento es el principio **“Equilibrio económico financiero”** (artículo III del Título Preliminar del TUO de la Ley Marco), el cual indica que para garantizar la prestación eficiente de los servicios de saneamiento, los prestadores deben contar con los ingresos necesarios que les permita cubrir los costos de operación, así como el mantenimiento de los sistemas.

9. Equilibrio económico financiero: *Para garantizar el acceso universal a los servicios de saneamiento, los prestadores cuentan con los ingresos necesarios que les permita cubrir los costos de la operación eficiente, el mantenimiento de los sistemas que comprenden los servicios y las amortizaciones de las inversiones de ampliación y reposición de la infraestructura en saneamiento y la remuneración al capital.*

5.11.15 Asimismo, en el párrafo 71.2 del artículo 71 del TUO de la Ley Marco se establece que las **tarifas** financian la provisión de los servicios de saneamiento, las que determinan los costos económicos y financiamiento de la prestación de los servicios. Estas **tarifas se reflejan en los recibos** que se emiten a los usuarios por la prestación de los servicios de saneamiento.

“Artículo 71.- Costos económicos y financiamiento de la prestación de los servicios

71.1. La Sunass determina los costos económicos de la prestación de los servicios a partir de la evaluación que realice de los planes maestros optimizados de los prestadores con el objetivo de la universalización, de los planes para la prestación del servicio de las unidades de gestión municipal y de los operadores especializados y de lo establecido en los contratos de asociación público privada.

71.2. El financiamiento para la provisión de los servicios de saneamiento son tarifas, y excepcionalmente las transferencias y donaciones, en el marco de la normatividad vigente. Las transferencias y donaciones deben estar consideradas en los planes a que se refiere el párrafo anterior.”

[El resaltado es agregado]

5.11.16 Además, en el artículo 45 de la Ley Marco se reconoce como derecho de los prestadores el cobro por los servicios prestados para asegurar la operatividad de los servicios.

“Artículo 45.- Derechos de los prestadores de los servicios de saneamiento

²⁰ MORON URBINA, Juan Carlos, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Décimo segunda edición 2017, p.282:

“En cuanto al acto de reclamación que da origen al procedimiento trilateral cabe diferenciar dos supuestos distintos: las reclamaciones de primer grado, cuando la pretensión directamente se presenta ante la autoridad administrativa y se inicia un procedimiento trilateral; y las pretensiones de segundo grado, cuando lo que se presenta es la revisión de un acto emitido por una de las partes pretendiendo preliminarmente solucionar el diferendo. Por ejemplo, en materia de servicios públicos donde el regulado ejerce la primera instancia y resuelve la controversia (...)”.

45.1. *Son derechos de los prestadores de los servicios de saneamiento que hayan sido previamente autorizados para operar en el territorio nacional, los siguientes:*

1. *Cobrar por los servicios prestados, de acuerdo con el sistema tarifario o similar de acuerdo al ámbito de prestación, establecido en la presente Ley, su Reglamento y normas sectoriales.*

(...)”

5.11.17 De lo expuesto precedentemente se aprecia que la sostenibilidad y continuidad de la prestación de los servicios de saneamiento depende de la recaudación por el pago de las facturaciones mensuales que se emiten a los usuarios por los servicios prestados.

5.11.18 Ahora, es necesario resaltar que en un alto porcentaje de los recursos de apelación los usuarios cuestionan decisiones con efectos en la facturación o recaudación de los prestadores de servicios.

5.11.19 Entonces, en el supuesto que se establezca el silencio administrativo positivo a favor de los administrados, existe un potencial riesgo de que se declaren fundados diversos recursos de apelación y que con ello se afecte la sostenibilidad del prestador del servicio, al perjudicarse su capacidad de recaudación, lo cual, al estar relacionado a la prestación de un servicio esencial, tendría una consecuencia negativa en el interés público.

5.11.20 Por consiguiente, aplicar el silencio administrativo positivo a favor de los administrados en este procedimiento trilateral impacta significativamente en el interés público porque pondría en riesgo la recaudación de los prestadores y, por ende, la calidad de la prestación de los servicios que brindan a los usuarios que están ubicados dentro de su ámbito de responsabilidad.

5.11.21 Por lo expuesto, se concluye que se cumple los dos requisitos que exige el artículo 38 del TUO de la LPAG para aplicar el silencio administrativo negativo en el procedimiento de reclamos en segunda instancia que resuelve el Trass.

5.12. Otras disposiciones (art. 56 al 62)

Queja

5.12.1 La queja propuesta es un remedio procedimental que tiene como finalidad que se corrijan los defectos de tramitación en los que se pueda incurrir durante el desarrollo del procedimiento de reclamos. Asimismo, resulta aplicable también para aquellos casos en los que el prestador de servicios rechaza la presentación de un reclamo o recurso.

5.12.2 Este remedio es presentado por el reclamante ante el prestador de servicios o el Trass²¹. En cualquiera de los casos, quien resuelve es el Trass y para ello, contará con un plazo de 15 días hábiles contados desde la recepción del informe de descargos del prestador de servicios.

Obligaciones adicionales

5.12.3 Como obligaciones adicionales, el proyecto normativo contempla que el prestador de servicios debe difundir la cartilla informativa en sus sedes, mediante la colocación de afiches y/o carteles en lugares visibles sin que ello limite que pueda utilizar otros medios de difusión complementarios.

5.12.4 Asimismo, lleva un registro de las solicitudes de atención de problemas de alcance particular y los reclamos recibidos, así como las quejas presentadas, consignando en

²¹ La presentación ante el Trass se puede realizar a través de la ODS más cercana al usuario.

éste, como mínimo, la información sobre el respectivo código, la materia, el nombre del Solicitante o Reclamante, su número de suministro y el estado del trámite.

5.13 Disposiciones complementarias

Plazos adicionales según el Cuadro de Términos de la Distancia

5.13.1 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 del reclamante, del prestador de servicios y de la Sunass.

Aprobación de la Cartilla informativa

5.13.2 Para una mejor comprensión del reglamento por parte de los sujetos involucrados en el procedimiento de reclamos en las pequeñas ciudades, se ha considerado necesario la elaboración de una cartilla informativa. Este documento contiene información relativa al procedimiento de atención de reclamos, tales como: plazos, instancias, recursos, derechos y deberes, entre otros.

5.13.3 Asimismo, dentro de los 12 meses calendario, contados desde el día siguiente a la fecha de aprobación de la cartilla informativa, la Gerencia General de la Sunass aprueba la versión de dicho documento en las lenguas originarias que corresponda, de manera progresiva, según lo dispuesto en la normativa de la materia. La Sunass y los Prestadores de Servicios difunden la cartilla informativa en su respectivo portal institucional y en sus sedes.

5.13.4 Cabe señalar que la difusión de la cartilla informativa por la Sunass y los prestadores de servicios es indispensable para la correcta aplicación del reglamento.

6 Conclusiones

6.1. El TUO de la Ley Marco faculta a la Sunass para regular en las pequeñas ciudades y; en consecuencia, emitir disposiciones normativas aplicables a dicho ámbito.

6.2. La normativa vigente sobre reclamos en pequeñas ciudades no contiene reglas claras y suficientes, lo que conlleva a un escenario de riesgo latente de vulneración a la seguridad jurídica, derecho de defensa y debido procedimiento de los usuarios de los servicios de saneamiento en pequeñas ciudades; por ello, existe la necesidad de regular el procedimiento administrativo de reclamos en pequeñas ciudades.

6.3. El presente reglamento establece un procedimiento de reclamos para los usuarios de los servicios de saneamiento en pequeñas ciudades que garantice sus derechos y brinde seguridad jurídica para los operadores jurídicos vinculados a este procedimiento.

6.4. El procedimiento de reclamos en pequeñas ciudades contempla 2 etapas: (i) La primera instancia, que es resuelta por el Prestador de Servicios y (ii) La segunda instancia que es resuelta por el Trass.

6.5. La Sunass aprobará una cartilla informativa para mejor comprensión del procedimiento de reclamos. Dicho documento será traducido a las lenguas originarias predominantes en las pequeñas ciudades, conforme con la normativa de la materia.

7 Recomendaciones

- 7.1. A la Gerencia General: Elevar al Consejo Directivo el presente informe, el proyecto del “Reglamento de Reclamos de los Usuarios de los Prestadores de Servicios en Pequeñas Ciudades” y su exposición de motivos para su aprobación.
- 7.2. Al Consejo Directivo: Aprobar el proyecto del “Reglamento de Reclamos de los Usuarios de los Prestadores de Servicios en Pequeñas Ciudades”.

Se adjunta al presente informe: (i) proyecto normativo y (ii) matriz de comentarios.

Job ZAMORA ROSALES

Director (e) de la Dirección de Políticas y
Normas

Lily YAMAMOTO SUDA

Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica

José Luis PATIÑO VERA

Director de la Dirección de Usuarios

Juan Carlos ZEVILLANOS GARNICA

Presidente del Tribunal Administrativo de
Solución de Reclamos de Usuarios de los
Servicios de Saneamiento

Mariela PACHECO AUSEJO

Directora de la Dirección de Ámbito de la Prestación