

**INFORME N° 007-2022-SUNASS-DPN**

---

**PARA:** **José Manuel ZAVALA MUÑOZ**  
Gerente General (e)

**DE:** **Mauro GUTIERREZ MARTÍNEZ**  
Director de la Dirección de Políticas y Normas

**Lourdes FLORES ZEA**  
Jefa adjunta de la Oficina de Asesoría Jurídica

**ASUNTO:** Informe de opinión técnica sobre Proyecto de Ley N.º 1029/2021-CR, que propone la “Ley que crea la Zona de Tratamiento Especial (ZTE) de Gamarra”.

**REFERENCIA:** Oficio Múltiple N.º D00092-2022-PCM-SC

**FECHA:** 26 de enero de 2022

---

**I. ANTECEDENTE**

Mediante Oficio Múltiple N.º D00092-2022-PCM-SC<sup>1</sup>, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, la Sunass) la evaluación e informe respecto al Proyecto de Ley N.º 1029/2021-CR, que propone creación de la zona de tratamiento especial (ZTE) de Gamarra (en adelante, Proyecto de Ley).

**II. OBJETO DEL INFORME**

El presente informe tiene por objeto emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley de acuerdo con las competencias de la Sunass.

**III. BASE LEGAL**

- Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias (en adelante, LMOR).
- Decreto Legislativo N.º 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, Ley Marco) y sus modificatorias.
- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N.º 005-2020-VIVIENDA (en adelante, TUO de la Ley Marco).
- Reglamento de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, aprobado por Decreto Supremo N.º 042-2005-PCM.
- Reglamento General de la Sunass, aprobado por Decreto Supremo N.º 017-2001-PCM.

---

<sup>1</sup> Recibido el 14 de enero de 2022, a través de la mesa de partes virtual.

- Texto Único Ordenado del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA. (en adelante TUO del Reglamento de la Ley Marco)
- Reglamento General de Tarifas de los Servicios de Saneamiento brindados por Empresas Prestadoras, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 028-2021-SUNASS-CD (en adelante, Reglamento General de Tarifas).

#### IV. **ANÁLISIS**

##### 4.1. **Del Proyecto de Ley**

El Proyecto de Ley propone la creación de una zona de tratamiento especial (ZTE) de Gamarra, especializada en la producción y comercialización de productos textiles, confecciones, moda y sus servicios, que incluye el área comprendida entre la avenida Grau, Paseo de la República, avenida Canadá, avenida Nicolás Arriola, avenida Circunvalación, avenida Nicolás Ayllón hasta el cruce con la avenida Grau, en la ciudad de Lima.

##### 4.2. **De las competencias de la Sunass**

4.2.1 De acuerdo con el artículo 16 del Reglamento General de la Sunass, el ámbito de competencia de la Sunass lo constituyen las actividades que involucran la prestación de los servicios de saneamiento.

4.2.2 En concordancia, el TUO de la Ley Marco establece que la Sunass es el organismo regulador de los servicios de saneamiento de alcance nacional, que contribuye a la calidad de la prestación de estos en los ámbitos urbano y rural, cautelando de forma imparcial y objetiva los intereses de los usuarios, prestadores de servicios y el Estado.

#### ***Artículo 7.- Competencias de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento***

*La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - Sunass, en su condición de organismo regulador, le corresponde garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente, para lo cual ejerce las funciones establecidas en la Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales.*

4.2.3 Dentro del ámbito de estas competencias, la Sunass, además de las funciones establecidas en la LMOR, cuenta con las siguientes funciones:

#### ***Artículo 79.- Sunass***

*La Sunass, en su condición de organismo regulador de alcance nacional le corresponde, además de las funciones establecidas en la Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias, las siguientes:*

*1. En relación a los mercados de servicios de saneamiento, determinar las áreas de prestación de los servicios de saneamiento y productos y servicios derivados de los sistemas detallados en el artículo 2 de la*

*presente Ley, así como aquellas funciones que le corresponden realizar respecto a dichos mercados, en aplicación de la Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias.*

**2.** *Ejercer las funciones de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones legales o técnicas de las empresas prestadoras contenidas en la legislación aplicable al sector saneamiento sobre las materias de:*

- a. Composición y recomposición del Directorio.*
- b. Designación, remoción y vacancia de los miembros del Directorio.*
- c. Designación y remoción de los Gerentes.*
- d. Rendición de cuentas, desempeño y buen gobierno corporativo.*
- e. Administración y Gestión empresarial.*

**3.** *Para el ejercicio de las funciones de supervisión y fiscalización, cuenta con las atribuciones siguientes:*

- a. Ingresar, a través de sus representantes designados para tales efectos, a las sedes y/o establecimientos de las empresas prestadoras o prestadores objeto de supervisión y solicita la presencia del personal directivo o del representante de la misma.*
- b. Examinar en el establecimiento y lugar fiscalizado, la documentación con relevancia en la verificación del cumplimiento de la normativa bajo supervisión, así como obtiene copias de la misma o exige la remisión de ésta a la sede de la Sunass.*
- c. Requerir, recabar y obtener información y/o documentación con relevancia para la función supervisora y fiscalizadora, guardando la confidencialidad cuando así lo solicite los prestadores, conforme a las normas complementarias emitidas por la Sunass.*
- d. Dictar medidas correctivas en el marco de su función fiscalizadora, sin perjuicio de las que determine en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.*
- e. Las demás que se establezcan en la normativa aprobada por la Sunass.*

*La Sunass podrá encargar a Terceros Supervisores la realización de actividades específicas que coadyuven al cumplimiento de la función supervisora que le corresponde ejercer en el marco de la Ley N.º 27332, Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias, y de la presente Ley. Los Terceros Supervisores son personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, debidamente calificadas y clasificadas por la Sunass.*

**4.** *Ejercer la potestad sancionadora sobre el incumplimiento de las obligaciones legales o técnicas de las empresas prestadoras contenidas en la legislación aplicable al sector saneamiento respecto de las materias contenidas en el numeral 2 precedente, conforme a la normativa que apruebe la Sunass. Comprende la facultad de tipificar las infracciones por el incumplimiento antes señalado y de establecer el procedimiento administrativo sancionador.*

*Las sanciones por la comisión de las infracciones que tipifique e imponga la Sunass son de tres tipos: amonestación escrita, multa y*

*orden de remoción, aplicables a la empresa prestadora y a los Gerentes y miembros del Directorio. La empresa prestadora a la que se multe está obligada a repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción.*

*La Sunass ejerce esta facultad de conformidad con las normas de la materia.*

*5. Dictar medidas cautelares y correctivas en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.*

*6. Procesar e incorporar en el SIAS u otro sistema aprobado por el Ente rector, bajo responsabilidad, la información brindada por las empresas prestadoras sobre la infraestructura e indicadores de gestión de los servicios de saneamiento, debiendo actualizarlo permanentemente conforme a lo establecido en el Reglamento.*

*7. Supervisar la ejecución de los contratos de asociaciones público-privadas vinculadas a la infraestructura pública y/o a la realización de una o más procesos comprendidos en los sistemas de los servicios de saneamiento a los que se refiere el artículo 2 de la presente Ley. Cada contrato establece expresamente las materias que son objeto de dicha supervisión.*

*8. Evalúa a las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal a fin de determinar si incurren en causal(es) para el ingreso al Régimen de Apoyo Transitorio.*

*(...)*

*10. Ejecutar intervenciones, en el marco de sus funciones y competencias, orientadas al fortalecimiento de los prestadores de servicios de saneamiento, acorde con los Lineamientos Estratégicos del SFC.*

4.2.4 En este sentido, las opiniones al Proyecto de Ley en el presente informe se enmarcarán en las competencias de la Sunass; es decir, a las referidas a la regulación de los servicios de saneamiento.

### **4.3. Análisis y opinión**

4.3.1 De la revisión del Proyecto de Ley se aprecia que está referido a la creación de la zona de tratamiento especial (ZTE) de Gamarra, especializada en la producción y comercialización de productos textiles, confecciones, moda y sus servicios.

4.3.2 Asimismo, se aprecia que los artículos 3 y 7 están vinculados con los servicios materia de regulación por parte de la Sunass, esto es, la prestación de los servicios de saneamiento. En este sentido, la opinión de este organismo regulador se circunscribe a estos artículos.

**ESTABLECER UN TRATAMIENTO ESPECIAL EN LA DETERMINACION DE LAS TARIFAS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO PARA BENEFICIAR A EMPRESARIOS EMPRENDEDORES DE GAMARRA PERJUDICARÍA A LOS USUARIOS Y A LA EMPRESA PRESTADORA**

4.3.3 Según el artículo 3 (Beneficios para los Empresarios Emprendedores de Gamarra) del Proyecto de Ley, los empresarios emprendedores de Gamarra gozarían de un tratamiento especial en la determinación de las tarifas de los servicios de agua y alcantarillado (en adelante, servicios de saneamiento) para incrementar su productividad y generar competitividad. Asimismo, conforme el artículo 7 (Beneficios vinculados a la mejora de la eficacia y productividad) del Proyecto de Ley los empresarios emprendedores de Gamarra gozarían del apoyo de los organismos reguladores para que tengan criterios diferenciados y promotores para la determinación de las tarifas de los servicios de saneamiento.

**Artículos 3 y 7**

**Art. 3. Beneficios para los Empresarios Emprendedores de Gamarra**

Los empresarios emprendedores de Gamarra que desarrollen sus actividades en la Zona de Tratamiento Especial (ZTE) tendrán derecho a beneficios tributarios, financieros, apoyo tecnológico, **tratamiento especial en la determinación de tarifas de agua**, saneamiento, energía, comunicaciones y otros servicios públicos, capacitación, promoción de la asociatividad, seguridad, así como otras medidas que ayuden a disminuir sus costos, mejorar su calidad, incrementar su productividad y generar competitividad.

**Art. 7. Beneficios vinculados a la mejora de la eficiencia y productividad**

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) coordinará el apoyo de los diferentes ministerios y organismos reguladores a fin de que los empresarios emprendedores de Gamarra que desarrollen sus actividades en la Zona de Tratamiento Especial (ZTE) puedan tener criterios diferenciados y promotores para la determinación de las tarifas de agua, saneamiento, energía, comunicaciones y otros servicios públicos que requieran, de manera de bajar sus costos y aumentar su eficiencia.

4.3.4 De la revisión de la normativa vigente, debemos señalar que los organismos reguladores han sido creados para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados. Entre sus principales funciones está la función reguladora de aprobar las tarifas de los servicios bajo su competencia (literales b) y c) del párrafo 3.1 del artículo 3 de la LMOR).

4.3.5 Sin embargo, los artículos antes señalados del Proyecto de Ley no solo trasgreden dicho diseño institucional, sino que además se apropian de la función reguladora de la Sunass, porque estaría fijando la estructura tarifaria<sup>2</sup> por los servicios de

---

<sup>2</sup> **Reglamento General de Tarifas**

Artículo IV.- Definiciones Para efectos de la aplicación de la presente norma se tienen en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

saneamiento sin tener en cuenta las competencias de este organismo regulador respecto a dicha materia, así como los criterios de eficiencia y equidad que guían la regulación económica de los servicios de saneamiento de conformidad con el artículo 69<sup>3</sup> de la Ley Marco.

4.3.6 De otro lado, es necesario tener en cuenta que uno de los principios que rigen la gestión y prestación de los servicios de saneamiento es el principio “Equilibrio económico financiero”, 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.”*

4.3.7 En esa línea, en el párrafo 71.2 del artículo 71 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]

---

Estructura tarifaria: Es el conjunto de tarifas y sus correspondientes unidades de cobro de los servicios brindados por la empresa prestadora, que determina el monto a facturar. Incluye las asignaciones de consumo imputables a aquellos usuarios cuyas conexiones no cuentan con medidor.

<sup>3</sup> Ley Marco

**“Artículo 69.- Objetivos y principios para la regulación económica**

69.1. La regulación económica tiene como objetivo garantizar la disponibilidad y gestión eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento, así como de los productos y servicios derivados de los sistemas detallados en el artículo 2 de la presente Ley, cuando no se presenten situaciones de competencia.

69.2. La regulación económica se guía por los principios de: eficiencia económica, viabilidad financiera, de equidad social, de sostenibilidad ambiental, de prevención de riesgos, de simplicidad, de transparencia, de no discriminación y de costo-beneficio

4.3.8 Además, en el artículo 45 de la Ley Marco se reconoce como derecho de las empresas prestadoras el cobro por los servicios prestados para asegurar la operatividad de los servicios.

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

*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.*

*(...)”*

4.3.9 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.

4.3.10 Así, la estructura tarifaria determinada por la Sunass contempla un esquema de tarifas de bloque crecientes<sup>4</sup> con subsidios cruzados. Este último consiste fijar tarifas por encima del costo medio de la prestación de los servicios de saneamiento a los usuarios que tiene mayor capacidad de pago (Domésticos no pobres, Estatales, Comerciales e Industriales) y tarifas menores a dicho costo a usuarios con poca capacidad de pago (Domésticos pobre o pobres extremos y sociales) con el objetivo garantizar el acceso a los servicios de saneamiento, sin afectar el equilibrio entre los ingresos y los costos de la empresa prestadora (equilibrio económico financiero).

4.3.11 Al respecto, la medida propuesta afecta de forma directa al equilibrio económico financiero mencionado en el párrafo anterior, lo cual, a su vez, genera las siguientes consecuencias:

- i) Incremento de las tarifas correspondientes a los usuarios del tercer rango de la categoría doméstica, de las categorías estatal, comercial y otros y los de la categoría industrial;
- ii) Reducción del subsidio que reciben los usuarios de las categorías social y doméstica del primer y segundo rango, y de los usuarios domésticos en condición de pobreza o pobreza extrema;
- iii) Menos recursos para el cierre de brechas de cobertura y calidad de la prestación de los servicios de saneamiento.

4.3.12 Las consecuencias mencionadas ponen en riesgo el acceso a los servicios de saneamiento. Actualmente, en Lima existen alrededor de 200 mil hogares que no cuentan con el servicio de agua potable, además se han identificado aproximadamente 117 mil niños menores a 12 años que viven en dichos hogares (Enaho, 2020). Es importante recordar, que, según diversos estudios, la carencia de agua afecta a la salud dado que incrementa los casos de anemia, enfermedades diarreicas agudas, peso y talla de los niños. Asimismo, existe evidencia que niños

---

<sup>4</sup> Un esquema tarifario de bloques crecientes establece un conjunto de tarifas que van creciendo a medida que se pasa de un rango de consumo menor a otro rango de consumo mayor, es decir los usuarios que tiene poco consumo asumen una tarifa menor frente a los usuarios con consumos altos. El principal objetivo es incentivar el uso racional del agua potable.

con servicio de agua potable alcanzan mejores calificaciones frente a niños sin acceso a dicho servicio. Por último, los hogares que no cuenta con el servicio de agua potable pagan aproximadamente S/.15 por cada m<sup>3</sup>, lo cual es 5 veces mayor que la tarifa promedio de un usuario de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (en adelante Sedapal).

4.3.13 Asimismo, el Proyecto de Ley contraviene los esfuerzos que viene realizando la Sunass para mejorar la focalización de los subsidios, con el fin de proteger a las familias vulnerables, quienes pagan una tarifa menor, acorde a sus condiciones económicas. Al respecto, el Banco Interamericano de Desarrollo (2021) señala que Lima a partir del 2017, muestra avances en la focalización de los subsidios, es decir, cada vez más los subsidios son destinados a más usuarios que realmente los necesitan.

4.3.14 De otro lado, la medida establecida en el artículo 3 del Proyecto de Ley respecto a la tarifa de agua potable y alcantarillado, no generaría un impacto significativo en la mejora de la competitividad por las siguientes razones:

- i) La tarifa de agua potable que cobra Sedapal es una de las más bajas de la región (USD 0.70). Por ejemplo, en Brasil, país que destaca en la industria textil, la tarifa es USD 1.33 por cada m<sup>3</sup>.
- ii) La mayoría de las actividades realizadas en Gamarra no serían intensivas en uso de agua. Según el INEI<sup>5</sup> solo un 18.9% de empresas del Emporio Comercial de Gamarra se dedican a la industria manufacturera, de las cuales solo el 28% se enfocan en la fabricación de productos textiles, en donde se usa como insumo el agua.

4.3.15 En este orden de ideas, el Proyecto de Ley no es viable, porque no es la norma idónea para fijar la estructura tarifaria por los servicios de saneamiento y no tiene en cuenta la opinión favorable ni las competencias de la Sunass respecto a dicha materia.

4.3.16 Por otro lado, de la lectura de la exposición de motivos del Proyecto de Ley se advierte que esta no sustenta la propuesta contenida en sus artículos 3 y 7, limitándose a señalar que los empresarios emprendedores de Gamarra han solicitado con anterioridad al gobierno que se les dé un trato equitativo en el costo de algunos servicios, sin detallar a que se refiere con “costo equitativo del servicio” ni la justificación para este.

4.3.17 Así, observamos una clara contravención al artículo 2 de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N.º 26889; la cual, establece que todo proyecto de ley debe estar debidamente sustentado en una exposición de motivos. Adicionalmente, se observa una vulneración al artículo 2 del reglamento de dicha ley, aprobado por Decreto Supremo N.º 008-2006-JUS, el cual establece que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

4.3.18 Adicionalmente, en la exposición de motivos no se ha evaluado el impacto que tendrá, en la empresa prestadora Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima

---

<sup>5</sup> INEI (2017), Características de las Empresas del Emporio Comercial de Gamarra 2017



– Sedapal, el establecimiento del beneficio del tratamiento especial a los empresarios emprendedores de Gamarra, y por ende, en la calidad del servicio que se presta a los usuarios.

## **V. CONCLUSIONES**

- 5.1. El Proyecto de Ley vulnera el diseño normativo institucional vigente que dota a la Sunass, en su condición de organismo regulador, de la atribución exclusiva y excluyente de fijar las tarifas de los servicios de saneamiento.
- 5.2. El Proyecto de Ley no es viable porque contraviene la función reguladora de la Sunass.
- 5.3. El Proyecto de Ley pretende establecer un tratamiento especial en la determinación de la tarifa de los servicios de saneamiento para los empresarios emprendedores de Gamarra que perjudicaría el bienestar de los usuarios de las otras categorías de uso y principalmente de las categorías social y doméstica.
- 5.4. El Proyecto de Ley, en lo que respecta a la tarifa de agua potable y alcantarillado, no generaría un impacto significativo en la mejora de la competitividad.
- 5.5. La exposición de motivos del Proyecto de Ley carece de sustento fáctico y jurídico.

Atentamente,

<Firmado digitalmente>

**Mauro GUTIÉRREZ MARTÍNEZ**  
Director de Dirección Políticas y Normas

<Firmado digitalmente>

**Lourdes FLORES ZEA**  
Jefa adjunta de la Oficina de Asesoría  
Jurídica