

---

---

**INFORME N° 048-2022-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

**ASUNTO:** Informe de opinión técnica sobre Proyecto de Ley N.º 2308/2021-CR, “Ley que modifica el artículo 11 de la Ley 29635, Ley de libertad religiosa a fin de ampliar los beneficios para la Iglesia católica y demás confesiones religiosas reconocidas por el Estado peruano”.

**REFERENCIA:** Oficio Múltiple N.º D001277-2022-PCM-SC

**FECHA:** 19 de julio de 2022

---

**I. ANTECEDENTE**

Mediante Oficio Múltiple N.º D001277-2022-PCM-SC <sup>1</sup> (en adelante, el Oficio), 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 2308/2021-CR, “Ley que modifica el artículo 11 de la Ley N.º 29635, Ley de libertad religiosa a fin de ampliar los beneficios para la Iglesia católica y demás confesiones religiosas reconocidas por el Estado peruano” (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 Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N.º 29158 y modificatorias (en adelante, LOPE).
- Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N.º 27332 y sus modificatorias (en adelante, LMOR).

---

<sup>1</sup> Recibido el 5 de julio de 2022, a través de la mesa de partes virtual.

- 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, Ley Marco).
- Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N.º 016-2021-VIVIENDA (en adelante, 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 y modificatorias (en adelante, Reglamento de Tarifas).
- Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 011-2007-SUNASS-CD y modificatorias (en adelante, Reglamento de Calidad).

#### **IV. ANÁLISIS**

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

- 4.1.1 Conforme lo establecido en el artículo 7 de la Ley Marco, la Sunass es el organismo regulador de los servicios de saneamiento de alcance nacional, el cual 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.*

- 4.1.2 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 la prestación de los servicios de saneamiento.

##### **4.2. Análisis y opinión**

**PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY: LOS INMUEBLES QUE ESTEN DEBIDAMENTE REGISTRADOS POR LAS ENTIDADES RELIGIOSAS RECONOCIDAS POR EL ESTADO PERUANO GOCEN DEL BENEFICIO DE UNA TARIFA SOCIAL PARA EL PAGO DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ELECTRICIDAD**

- 4.2.1 El Proyecto de Ley propone la modificación del artículo 11 de la Ley N.º 29635, Ley de libertad religiosa a fin de ampliar los beneficios para la Iglesia católica y demás confesiones religiosas reconocidas por el Estado peruano, planteando que los inmuebles de las entidades religiosas debidamente reconocidas gocen de una tarifa social para el pago de los servicios de agua potable y electricidad.

Texto vigente del artículo 11 de la Ley N.º 29635	Proyecto Ley
<p><b>Artículo 11.- Donaciones y beneficios tributarios</b></p> <p>Las entidades religiosas gozan de las donaciones y beneficios tributarios existentes siempre que cumplan con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico nacional.</p>	<p><b>Artículo 11.- Donaciones, beneficios tributarios <u>y otros</u></b></p> <p>Las entidades religiosas gozan de las donaciones y beneficios tributarios existentes siempre que cumplan con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico nacional.</p> <p><u>Adicionalmente, los inmuebles que estén debidamente registrados gozan de tarifa "social" para el pago de servicios de agua potable y energía eléctrica conforme lo establece el reglamento y se les aplica una tasa del cincuenta (50) % para el pago de arbitrios municipales, pudiendo las municipalidades exonerarlos del pago de estos conforme a sus atribuciones.</u></p>

#### **DERECHO DE LAS EMPRESAS PRESTADORAS DE COBRAR POR LOS SERVICIOS PRESTADOS**

4.2.2 Conforme con el numeral 1 del párrafo 45.1 del artículo 45 de la Ley Marco, es derecho de los prestadores de los servicios de saneamiento cobrar por los servicios de saneamiento que brindan, conforme se cita a continuación:

***"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.  
(...)"*

#### **OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO**

4.2.3 Complementariamente, el artículo 121 del Reglamento de la Ley Marco establece que es obligación de los usuarios de los servicios de saneamiento realizar el pago oportuno de los servicios brindados por el prestador de servicios.

***"Artículo 121.- Obligaciones***

*Son obligaciones de los usuarios de los servicios de saneamiento, en cuanto corresponda:  
(...)"*

2. *Pagar oportunamente la tarifa o cuota familiar, según corresponda, por los servicios de saneamiento prestados, de acuerdo a la normativa de la materia.*  
(...)”

## **SUNASS TIENE COMPETENCIA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE SOBRE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO**

4.2.4 Sobre la regulación económica de los servicios de saneamiento, cabe señalar que esta es de competencia *exclusiva y excluyente* de la Sunass a nivel nacional, y comprende, entre otros, la fijación, revisión y reajuste del nivel de determinación de las tarifas y estructura tarifaria, conforme lo indica el párrafo 68.1 del artículo 68 de la Ley Marco.

### **"Artículo 68.- Alcances de la regulación económica**

*68.1. La regulación económica de los servicios de saneamiento es competencia exclusiva y excluyente de la Sunass a nivel nacional, y comprende, entre otros, la fijación, revisión, reajuste del nivel, determinación de la estructura tarifaria y de cargos de acceso, así como el proceso de desregulación. Se ejerce de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y la normativa que emita la Sunass.*  
(...)”

4.2.5 Sobre el particular, el Reglamento de Tarifas señala como principios de la regulación tarifaria: eficiencia económica, viabilidad financiera, equidad social, sostenibilidad ambiental, prevención de riesgo de desastres, simplicidad, transparencia, no discriminación y costo-beneficio.

4.2.6 En esta línea, es importante tener en cuenta que, sobre la base del principio de equidad social, la Sunass aplica una política de subsidios cruzados que permite promover el acceso universal a los servicios de saneamiento, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 169<sup>2</sup> del Reglamento de la Ley Marco.

4.2.7 Ahora bien, para la determinación de las estructuras tarifarias se utiliza el criterio de jerarquización de tarifas basándose en la **capacidad de pago** de los usuarios, lo cual permite alcanzar los objetivos de equidad distributiva, en tanto se fija una tarifa menor al costo medio para los usuarios de menor capacidad de pago y establece una tarifa mayor al costo medio para los usuarios de mayor capacidad de pago, ello sin afectar la sostenibilidad económica-financiera de las empresas prestadoras.

4.2.8 Teniendo en cuenta lo anterior, las estructuras tarifarias se definen por unidades de uso, las cuales se clasifican en dos clases: i) Clase residencial, compuesta por las categorías social y doméstica, y ii) Clase no residencial, compuesta por las categorías industrial, estatal, comercial y otros.

---

<sup>2</sup> Reglamento de la Ley Marco

**Artículo 169.- Principios de la regulación económica**

La regulación económica se guía por los siguientes principios:

(...)

3. Principio de equidad social: La Sunass aplica una política de subsidios así como de una regulación económica especial para cada prestador de servicios, a efectos de promover el acceso universal a los servicios de saneamiento”.

4.2.9 Respecto a la categoría social, esta comprende aquellas unidades de uso en las que se desarrollen programas y actividades de servicio social, según lo previsto en el inciso b.1.1 del literal b) del párrafo 86.2 del artículo 86 del Reglamento de Calidad.

4.2.10 Ahora bien, para la fijación de la tarifa de la categoría social se tienen las siguientes reglas:

- a) Es menor o igual a la tarifa de la categoría doméstica subsidiada y en ningún caso puede ser mayor al costo medio de prestar los servicios de saneamiento.
- b) No se contempla rangos de consumo, por lo cual se cobra una misma tarifa por cada metro cúbico de agua potable.

4.2.11 Considerando lo anterior, las tarifas fijadas para la categoría social, en promedio<sup>3</sup>, son de S/ 0.73 por m<sup>3</sup> por el servicio de agua potable y de S/ 0.28 por el servicio de alcantarillado sanitario. Así, las tarifas establecidas para la categoría social son mínimas dado que están dirigidas a aquellas unidades de uso en donde se desarrollan actividades sociales.

### **TARIFA SOCIAL SUBSIDIADA POR LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO**

4.2.12 De acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Calidad, la clasificación de las unidades de uso que es utilizada para la aplicación de las tarifas, toma en cuenta la **actividad** que se desarrolla en cada una de estas.

4.2.13 Así, dentro de la clase residencial se encuentra la categoría social, la cual comprende a los usuarios que desarrollen programas y actividades de servicio social, tales como: clubes de madres, comités de vaso de leche, comedores populares, programas no estandarizados de educación inicial (PRONOEI) y otros de similares características. Asimismo, la categoría social corresponde a las personas en situación de abandono o en extrema pobreza; y adicionalmente, están incluidos dentro de esta categoría: solares, callejones y quintas, abastecidos mediante un servicio común, piletas públicas y cuarteles del Cuerpo General de Bomberos (actualmente Intendencia Nacional de Bomberos del Perú).

4.2.14 Por tanto, independientemente de quién sea el titular del servicio, en la medida que en las unidades de uso a cargo de las entidades religiosas reconocidas se desarrollen programas y actividades de servicio social, estas estarán clasificadas dentro de la categoría social y, por tanto, pagarán la tarifa social.

### **LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS NO CONTIENE EL SUSTENTO FÁCTICO Y JURÍDICO QUE FUNDAMENTE EL PROYECTO DE LEY**

4.2.15 De la revisión de la exposición de motivos del Proyecto de Ley se advierte que esta no justifica técnicamente y legalmente su propuesta, limitándose a señalar que se sustenta en virtud a la actividad social, religiosa sin fines de lucro, que realizan y en la que participan de manera libre y voluntaria los integrantes de la colectividad.

---

<sup>3</sup> Fuente: Portales web de las empresas prestadoras.

4.2.16 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 verifica una vulneración al artículo 2 del reglamento de dicha ley, aprobado por Decreto Supremo N.º 008-2006-JUS<sup>4</sup>.

4.2.17 Respecto del análisis de constitucionalidad el Proyecto de Ley, es importante tener en cuenta que los numerales 2) y 3) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú señalan como derechos fundamentales de las personas los siguientes:

*“2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”.*

*“3. A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No hay persecución por razón de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público”.*

4.2.18 En ese sentido, el Proyecto de Ley atentaría contra los mencionados derechos constitucionales en la medida que estaría dando un trato preferente en el pago de los servicios de saneamiento a entidades particulares sobre la base de criterios religiosos, lo cual configuraría una discriminación a aquellas personas que no profesan religión alguna o son agnósticas.

4.2.19 Es justamente en respeto a estos derechos fundamentales que la Sunass, al fijar las tarifas y determinar la clasificación de las unidades de uso que es utilizada para la aplicación de aquellas, usa criterios técnicos y objetivos como la capacidad de pago y las actividades que se desarrollan en los inmuebles, de tal forma que toda unidad inmobiliaria que encuadre en el supuesto de hecho de la norma, le corresponderá la tarifa respectiva.

4.2.20 Con relación al análisis de legalidad, enfatizamos que el artículo 32 de la LOPE señala que los organismos reguladores, como es la Sunass, dentro del ámbito de sus competencias, ejercen las funciones: supervisoras, **reguladoras**, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos.

#### **“Artículo 32.- Organismos Reguladores**

*Los Organismos Reguladores:*

1. *Se crean para actuar en **ámbitos especializados de regulación de mercados** o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional.*
2. *Están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros.*
3. ***Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de***

---

<sup>4</sup> **“Artículo 2.- Exposición de motivos.**

*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.*

*Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado.” (subrayado agregado).*

solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la Ley de la materia.

4. (...)”

- 4.2.21 En concordancia con ello, el artículo 3 de la LMOR<sup>5</sup> también prescribe que los organismos reguladores, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, ejercen diferentes funciones, una de ellas es la **reguladora que consiste en la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito.**
- 4.2.22 Bajo este marco normativo, el artículo 68 de la Ley Marco establece que la **Sunass es competente de forma exclusiva y excluyente sobre la regulación económica de los servicios de saneamiento a nivel nacional** que comprende, entre otros, la fijación, revisión y reajuste del nivel de determinación de las tarifas y estructura tarifaria.
- 4.2.23 Por consiguiente, al pretender el Proyecto de Ley normar sobre una materia que ha sido reservada de forma exclusiva y excluyente a la Sunass vulnera la LOPE, LMOR y Ley Marco, con una clara afectación a la coherencia del marco regulatorio y diseño institucional vigente respecto de las competencias de los organismos reguladores.
- 4.2.24 En función a las normas citadas se aprecia que el Proyecto de Ley carece de: (i) fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa; (ii) análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la norma y (iii) análisis sobre la coherencia con el resto de las normas vigentes.
- 4.2.25 Asimismo, la exposición de motivos tampoco señala cuál sería el impacto que tendría en la empresa prestadora encargada de prestar los servicios de saneamiento el establecimiento del beneficio a las entidades religiosas que se encuentren debidamente reconocidas.

---

#### <sup>5</sup> Ley Marco de los Organismos Reguladores

##### **“Artículo 3.- Funciones**

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

- a) *Función supervisora: comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisadas.*
- b) **Función reguladora: comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito.**
- c) *Función normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios. Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador.*
- d) *Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión.*
- e) *Función de solución de controversias: comprende la facultad de conciliar intereses contrapuestos entre entidades o empresas bajo su ámbito de competencia, entre éstas y sus usuarios o de resolver los conflictos suscitados entre los mismos, reconociendo o desestimando los derechos invocados.*
- f) *Función de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan.” (Resaltado agregado).*

## **V. CONCLUSIONES**

Por lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley no cuenta con los requisitos para una opinión favorable por las siguientes razones:

- 5.1. De acuerdo con el marco regulatorio vigente, la Sunass tiene la competencia exclusiva y excluyente a nivel nacional para la fijación y determinación de las tarifas y estructura tarifaria de los servicios de saneamiento.
- 5.2. El Proyecto de Ley al pretender normar sobre la tarifa de los servicios de saneamiento, se está arrogando una competencia que está reservada de forma exclusiva y excluyente a la Sunass en su calidad de organismo regulador. En consecuencia, el Proyecto de Ley no es la norma idónea para clasificar a los inmuebles de las entidades religiosas dentro de la categoría social.
- 5.3. Todos los usuarios de los servicios de saneamiento, independientemente de su clasificación, están obligados a pagar por los servicios saneamiento, de acuerdo con las estructuras tarifarias aprobadas por la Sunass. Asimismo, los prestadores de los servicios tienen el derecho de cobrar por los servicios prestados.
- 5.4. Las unidades de uso donde se desarrollen programas y actividades de servicio social, están clasificadas dentro de la categoría social. Corresponde a las empresas prestadoras categorizar a las unidades de uso de acuerdo con la actividad que se desarrolle en estas y conforme con el marco normativo vigente.
- 5.5. El Proyecto de Ley carece de: (i) fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa; (ii) análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la norma y (iii) análisis sobre la coherencia con el resto de las normas vigentes.

## **VI. RECOMENDACIÓN**

Se recomienda remitir el presente informe a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia de Consejo de Ministros para los fines correspondientes.

Atentamente,

<Firmado digitalmente>

<Firmado digitalmente>

**Job ZAMORA ROSALES**  
Director (e) de la Dirección de Políticas y  
Normas

**Lily YAMAMOTO SUDA**  
Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica