

**INFORME N.º 005-2026-SUNASS-DPN**

**PARA** : **MANUEL FERNANDO MUÑOZ QUIROZ**  
Gerente General

**DE** : **NADIA EVELYN VILLEGAS GÁLVEZ**  
Directora de la Dirección de Políticas y Normas

**RENATO ADRIÁN DELGADO FLORES**  
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica.

**ASUNTO** : Opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 13573/2025-CR, “Ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a los servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana”

**REFERENCIA** : Oficio N.º 498-2025-2026-MAG-CR  
Oficio N.º 0699-2025-2026-CVC/CR

**FECHA** : 14 de enero de 2026

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1.** Mediante Oficio N.º 498-2025-2026-MAG-CR<sup>1</sup>, la Congresista de la República Maria Antonieta Agüero Gutierrez solicita a la Superintendencia Nacional de Servicio de Saneamiento (en adelante, Sunass) emita opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 13573/2025-CR, “Ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana” (en adelante, el **Proyecto de Ley**)
- 1.2.** Mediante el Oficio N.º 0699-2025-2026-CVC/CR<sup>2</sup>, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita a la Sunass emita opinión sobre el **Proyecto de Ley**.

**II. OBJETIVO**

El presente informe tiene por objeto emitir opinión técnica-legal sobre el **Proyecto de Ley**, de acuerdo con el ámbito de competencia de la Sunass.

**III. BASE NORMATIVA**

- Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, **LMOR**).

<sup>1</sup> Recibido por la Sunass a través de su mesa de partes virtual el 18/12/2025.

<sup>2</sup> Recibido por la Sunass a través de su mesa de partes virtual el 19/12/2025.



- Ley N.º 29869, Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable (en adelante, **Ley de Reasentamiento**).
- Ley N.º 32065, Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable (en adelante, **Ley de Acceso Universal**).
- Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (en adelante, **Ley del Servicio Universal**).
- Decreto Supremo N.º 017-2001-PCM, que aprueba el Reglamento General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, **Reglamento General de la Sunass**).
- Decreto Supremo N.º 009-2024-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (en adelante, **Reglamento de la Ley del Servicio Universal**).
- Decreto Supremo N.º 001-2025-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (en adelante, **TUO de la Ley de Servicio Universal**).

#### IV. ANÁLISIS

##### De las competencias de la Sunass

- 4.1. De acuerdo con el artículo 16<sup>3</sup> 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 agua potable y saneamiento.
- 4.2. Asimismo, el artículo 7<sup>4</sup> de la Ley del Servicio Universal establece que la Sunass es el organismo regulador de los servicios de agua potable y 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.

---

<sup>3</sup> “**Artículo 16.- Competencias de la Sunass**

La Sunass ejerce las funciones precisadas en el presente Reglamento, sobre las actividades que involucran la prestación de servicios de saneamiento.”

<sup>4</sup> “**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, en mérito a 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; garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano y rural; en condiciones de calidad y confiabilidad, contribuyendo a la salud de la población y a la conservación del medio del ambiente”.

- 4.3. De manera adicional a las funciones establecidas en la LMOR, el artículo 79 de la Ley del Servicio Universal establece las funciones que corresponde ejercer a la Sunass, entre otras, *determinar las áreas de prestación de los servicios de agua potable y 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.*
- 4.4. En este sentido, las opiniones al **Proyecto de Ley** en el presente informe se enmarcarán en el ámbito de competencia de la Sunass.

### **Situación del Proyecto de Ley**

- 4.5. De acuerdo con la información registrada en el portal institucional del Congreso, el **Proyecto de Ley** se encuentra en la Comisión de Vivienda y Construcción, habiendo solicitado la opinión de las entidades competentes del sector.

### **Sobre el Proyecto de Ley**

- 4.6. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1, el **Proyecto de Ley** tiene por objeto establecer disposiciones para garantizar el acceso universal, continuo y de calidad a los servicios de saneamiento en las zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana, en el marco del derecho fundamental al agua reconocido en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú, conforme al siguiente texto:

<b>Proyecto de Ley</b>
<p><b>Artículo 1. Objeto de la Ley</b> La presente Ley tiene por objeto establecer disposiciones especiales para garantizar el acceso universal, continuo y de calidad a los servicios de saneamiento en las zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana, en el marco del derecho fundamental al agua reconocido en el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú.</p>

- 4.7. El **Proyecto de Ley** consta de quince artículos, cinco Disposiciones Complementarias Finales y seis Disposiciones Complementarias Modificatorias. Entre otros aspectos, propone establecer medidas que serán aplicables en centros poblados, asentamientos humanos y comunidades ribereñas, ubicadas en zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana, entendiéndose por tales aquellas áreas urbanas y periurbanas situadas en las cuencas de los ríos de los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios.
- 4.8. Asimismo, se dispone que dichas áreas, siempre que cumplan con determinadas características, puedan ser declaradas como Zona de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (en adelante, ZTESA), lo que habilitaría la inversión pública en infraestructura para los servicios de agua potable y saneamiento en dicha zona. Para tal efecto, se establece que la declaración de ZTESA se realice mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en

adelante, MV CS), conforme a los artículos 2, 3, 5 y 6 del Proyecto de Ley, cuyos textos se citan a continuación:

<b>Proyecto de Ley</b>
<p><b>Artículo 2. Finalidad</b> La presente Ley tiene como finalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano al agua potable y al saneamiento básico de las poblaciones asentadas en zonas periurbanas inundables de la Amazonía.</li><li>b) Reconocer y valorar las estrategias de adaptación histórica de las poblaciones amazónicas a las dinámicas fluviales estacionales.</li><li>c) Promover el desarrollo de tecnologías e infraestructuras de saneamiento adaptadas a las condiciones hidrogeográficas específicas de la Amazonía baja.</li><li>d) Superar las barreras normativas que impiden la inversión pública en infraestructura de saneamiento en zonas clasificadas como de riesgo por inundación.</li></ul>
<p><b>Artículo 3. Ámbito de aplicación</b> La presente Ley es de aplicación en los centros poblados, asentamientos humanos y comunidades ribereñas, ubicadas en zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana, entendiéndose por tales aquellas áreas urbanas y periurbanas ubicadas en las cuencas de los ríos ubicados en los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, que presentan las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Inundación estacional predecible asociada a los ciclos hidrológicos anuales de creciente y vaciante.</li><li>b) Ocupación poblacional histórica con patrones de adaptación a las dinámicas fluviales superiores a diez (10) años.</li><li>c) Zonas clasificadas como fajas marginales con ocupación consolidada mayor a diez (10) años.</li><li>d) Distancia menor a diez kilómetros del límite urbano consolidado.</li><li>e) Consolidación urbana demostrada mediante la existencia de servicios públicos, equipamiento comunitario o infraestructura vial.</li><li>f) Densidad poblacional que justifique la implementación de sistemas de saneamiento colectivo o semicolectivo.</li></ul> <p>(...).</p>
<p><b>Artículo 5. Zonas de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico</b> La presente Ley crea la categoría de Zona de Tratamiento Especial para Saneamiento Amazónico (ZTESA), aplicable a las áreas periurbanas inundables de la Amazonía que cumplan con los criterios establecidos en el artículo 3 de la presente Ley. La declaración de una ZTESA habilita la inversión pública en infraestructura de saneamiento, independientemente de la clasificación que pudiera corresponder a dichas áreas en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La categoría ZTESA reconoce la compatibilidad entre la ocupación poblacional adaptada a las dinámicas fluviales y el desarrollo de infraestructura de saneamiento resiliente.</p>
<p><b>Artículo 6. Procedimiento de declaración</b> La declaración de ZTESA se realiza mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a solicitud de los gobiernos regionales o locales competentes, previo cumplimiento de los siguientes requisitos: (...).</p>

- 4.9.** De acuerdo con lo antes señalado, resulta evidente que **el Proyecto de Ley** se orienta a la creación de la categoría ZTESA y a la habilitación de la inversión pública para la ejecución de infraestructura destinada a los servicios de agua potable y saneamiento respecto de las áreas que sean declaradas bajo dicha categoría. En este sentido,

dichos aspectos no se encuentran comprendidos dentro del ámbito de competencia atribuidas a la Sunass.

- 4.10. Asimismo, considerando que el **Proyecto de Ley** establece Disposiciones Complementarias Modificatorias orientadas a modificar los artículos 7, 16, 29 y 69 de la Ley del Servicio Universal, así como a incorporar el artículo 29-A y la Trigésima Segunda Disposición Complementaria Final, las cuales contienen disposiciones vinculadas a las funciones atribuidas al Ente rector, a aspectos organizativos, de gestión y de integración para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las ZTESA, a la gestión del riesgo de desastres, a la declaración de las ZTESA, a la aprobación de tecnologías adaptadas por parte del Ente rector, a la habilitación y formulación de proyectos de inversión pública en infraestructura de saneamiento en dichas zonas, a los mecanismos para la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento del ámbito rural y en las pequeñas ciudades, así como al régimen especial aplicable a las zonas periurbanas inundables de la Amazonía, se advierte que dichas materias se encuentran fuera del ámbito de competencias de la Sunass.
- 4.11. Sin perjuicio de lo anterior, se remiten los siguientes comentarios.

#### **Sobre el objeto de la ley (artículo 1)**

- 4.12. El artículo IV del título preliminar del **TUO de la Ley de Servicio Universal** establece la diferencia entre el acceso universal y el servicio universal, conforme se cita a continuación:

##### ***Artículo IV.- El derecho fundamental al acceso al agua potable y saneamiento***

*El acceso al agua potable y el saneamiento son derechos fundamentales, de carácter prestacional, de toda persona.*

*Para la materialización progresiva de este derecho, el Estado establece las condiciones necesarias para lograr el:*

*1. Acceso universal, que garantiza que toda persona acceda al agua potable y al saneamiento. El acceso universal es una condición temporal, hasta que se presten los servicios de agua potable y saneamiento.*

*Excepcionalmente, esta condición puede ser permanente en aquellos casos donde técnicamente no puedan prestarse los servicios de agua potable y saneamiento.*

*2. Servicio universal, que garantiza el acceso, la calidad y la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento. El servicio universal es permanente. (el subrayado es nuestro).*

- 4.13. No obstante, si bien el artículo 1 del **Proyecto de Ley** se formula en términos de garantizar el acceso universal, del análisis de sus disposiciones se advierte que estas contienen aspectos propios de la prestación permanente de los servicios de agua potable y saneamiento que corresponden al ámbito del servicio universal, y no a intervenciones temporales asociadas al acceso universal.

- 4.14. En ese sentido, resulta pertinente revisar la coherencia del objeto del **Proyecto de Ley** con su contenido, a fin de evitar interpretaciones ambiguas respecto del alcance de la norma.

**Sobre el ámbito de aplicación (artículo 3).**

- 4.15. El artículo 3 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

**“Artículo 3. Ámbito de aplicación**

*La presente Ley es de aplicación en los centros poblados, asentamientos humanos y comunidades ribereñas, ubicadas en zonas periurbanas inundables de la Amazonía peruana, entendiéndose por tales aquellas áreas urbanas y periurbanas ubicadas en las cuencas de los ríos ubicados en los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, que presentan las siguientes características:*

- a) Inundación estacional predecible asociada a los ciclos hidrológicos anuales de creciente y vaciante.*
- b) Ocupación poblacional histórica con patrones de adaptación a las dinámicas fluviales superiores a diez (10) años.*
- c) Zonas clasificadas como fajas marginales con ocupación consolidada mayor a diez (10) años.*
- d) Distancia menor a diez kilómetros del límite urbano consolidado.*
- e) Consolidación urbana demostrada mediante la existencia de servicios públicos, equipamiento comunitario o infraestructura vial.*
- f) Densidad poblacional que justifique la implementación de sistemas de saneamiento colectivo o semicolectivo.”*

- 4.16. Las características señaladas en los literales e) y f) del artículo 3 presentan un alto grado de indeterminación, lo que trasladaría al nivel administrativo decisiones que, en la práctica, pueden generar discrecionalidad. Al respecto, resulta necesario que estos criterios sean precisados, evitando que la ley incorpore estándares técnicos propios de instrumentos de planificación o evaluación sectorial.
- 4.17. Adicionalmente, desde la perspectiva de la **Ley de reasentamiento**, la antigüedad o consolidación de una ocupación no constituye, por sí sola, un criterio suficiente para descartar la condición de riesgo no mitigable. En ese sentido, la disposición debería subordinar expresamente su aplicación a evaluaciones técnicas de capacidad de mitigación del riesgo, a fin de evitar conflictos con eventuales procesos de reasentamiento.
- 4.18. Al respecto, cabe señalar que el ordenamiento jurídico busca desincentivar el asentamiento de la población en zonas de riesgo no mitigable, tal es así, que, está

prohibido brindar servicios públicos, como los de agua potable y saneamiento, en dichas zonas<sup>5</sup>.

- 4.19.** En este contexto, se debe tener en cuenta la dotación de agua potable en zonas de riesgo no mitigable puede incentivar a las poblaciones asentadas a permanecer en estas, manteniendo su nivel de riesgo a sufrir daños y pérdidas ante la ocurrencia de un peligro. En ese sentido, no debe promoverse ninguna acción que permita prolongar la permanencia de las personas en dichas zonas.
- 4.20.** Por lo expuesto, es necesario que se evalúe todos los impactos de la propuesta, a fin de evidenciar que existe un beneficio neto positivo, lo cual no se advierte que exista en la sección “Análisis Costo-Beneficio” de la exposición de motivos del **Proyecto de Ley**.

### **Sobre los modelos de gestión (artículo 13)**

- 4.21.** El artículo 13 del **Proyecto de Ley** señala lo siguiente:

**“Artículo 13. Modelos de gestión**

*La prestación de los servicios de saneamiento en las ZTESA puede realizarse mediante los siguientes modelos de gestión:*

- a) Gestión por Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS):** Cuando las condiciones de conectividad, densidad poblacional y viabilidad técnico-económica lo permitan, la prestación de los servicios se realiza a través de la EPS del ámbito correspondiente, en concordancia con la política de integración de prestadores y el principio de escala eficiente establecidos en el Decreto Legislativo 1280. La EPS incorpora las ZTESA a su ámbito de responsabilidad mediante la ampliación de su Plan Maestro Optimizado, con el acompañamiento técnico del OTASS.
- b) Gestión municipal directa:** Las municipalidades distritales o provinciales, a través de Unidades de Gestión Municipal (UGM) especializadas en saneamiento amazónico, cuando no resulte viable la integración a la EPS del ámbito.
- c) Gestión comunitaria:** Las organizaciones comunales, bajo la forma de Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) u otras formas de organización comunal reconocidas, debidamente fortalecidas en sus capacidades técnicas y de gestión.
- d) Operadores especializados:** Personas jurídicas públicas o privadas especializadas en la operación de sistemas de saneamiento en contextos amazónicos, mediante convenios o contratos con las municipalidades competentes.

---

<sup>5</sup> El artículo 4 de la Ley 30645 y el párrafo 93.3 del artículo 93 de la Ley N.° 31313 han prohibido que se brinden servicios públicos a las personas que se encuentran en áreas en condición de riesgo no mitigable, a fin de evitar que se ejecuten inversiones para que las redes e infraestructura de agua potable llegue a esas zonas donde las personas no deberían vivir, en tanto ponen en peligro sus vidas.

e) *Gestión mixta: Combinación de los modelos anteriores, cuando las características de la zona lo requieran, bajo la coordinación de la municipalidad competente.*

*El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en coordinación con el OTASS y la SUNASS, establece los criterios para la determinación del modelo de gestión más adecuado para cada ZTESA, priorizando la integración a las EPS cuando ello resulte técnica y económicamente viable, conforme a la política sectorial de consolidación de prestadores.”*

- 4.22.** El artículo 13 incorpora diversos modelos de gestión, lo cual resulta compatible con la flexibilidad operativa que exige el contexto amazónico, sin embargo, desde la perspectiva de la Ley de reasentamiento, la habilitación de dichos modelos no puede interpretarse como un mecanismo de consolidación de la permanencia poblacional en zonas que, tras una evaluación técnica integral, sean calificadas como de muy alto riesgo no mitigable.
- 4.23.** En efecto, la prestación regular de servicios de agua y saneamiento mediante cualquiera de los modelos previstos podría generar expectativas legítimas de estabilidad territorial y continuidad de ocupación, dificultando la implementación de procesos de reasentamiento cuando estos resulten necesarios por razones de seguridad, por lo que el artículo debería incorporar de manera expresa que la elección y permanencia del modelo de gestión se subordina a la inexistencia de decisiones de reasentamiento vigentes o futuras, garantizando así la coherencia entre la política sectorial de saneamiento y el régimen nacional de gestión del riesgo de desastres.

#### **Sobre la sostenibilidad tarifaria (artículo 15)**

- 4.24.** El artículo 15 del **Proyecto de Ley** señala lo siguiente:

**“Artículo 15. Sostenibilidad tarifaria**

*La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento establece criterios especiales para la determinación de las tarifas y cuotas familiares de los servicios de saneamiento en ZTESA, considerando:*

- a) Los costos incrementales asociados a la operación y mantenimiento de tecnologías adaptadas.*
- b) La capacidad de pago de la población beneficiaria, con especial atención a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema.*
- c) Los mecanismos de subsidio cruzado y subsidio directo disponibles en el marco del Sistema Nacional de Saneamiento.*
- d) La valoración social del servicio y su contribución a la reducción de la vulnerabilidad de la población.”*

- 4.25.** Al respecto cabe precisar que los criterios previstos en el artículo 15 del **Proyecto de Ley** ya se encuentran contemplados en los artículos 155 y 158 del Reglamento de la

Ley del Servicio Universal y en la normativa regulatoria emitida por la Sunass en materia de regulación tarifaria, por lo cual, no resultaría necesario su incorporación.

- 4.26.** Por otro lado, en relación con la cuota familiar, es necesario precisar que, mediante la Resolución de Consejo Directivo N.º 028-2018-SUNASS-CD <sup>6</sup>, se aprobó la Metodología para la determinación del valor de la cuota familiar aplicable a los servicios de saneamiento prestados por organizaciones comunales, la cual contempla esquemas tarifarios simplificados diseñados con la participación de dichas organizaciones y de la sociedad civil.
- 4.27.** Así, conforme a lo establecido en el numeral 5.3 del apartado V “Criterios de Aplicación”, la cuota familiar es aprobada por la Asamblea General de la organización comunal, en concordancia con las funciones asignadas a la Sunass en el artículo 153 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal, referido a la aprobación de metodologías tarifarias diferenciadas por tipo de prestador.
- 4.28.** En tal sentido, las cuotas aplicadas por las organizaciones comunales no son aprobadas directamente por la Sunass, sino que su implementación se desarrolla mediante la coordinación con los gobiernos locales y provinciales, a través de las áreas técnicas municipales, para la realización de acciones de asistencia técnica y talleres vinculados a la cuota familiar sensibilizando a los usuarios, además de elaboración de materiales para los gobiernos locales y organizaciones comunales que ayuden a su cálculo.

#### **Sobre la cuarta disposición complementaria modificatoria**

- 4.29.** En línea con lo comentado respecto del artículo 15, debe señalarse que los criterios contemplados en el párrafo 29-A.5 ya han sido incorporados por el marco normativo en materia de regulación económica de los servicios de agua y saneamiento y, en concordancia con ello, en la normativa regulatoria en materia de regulación tarifaria emitida por la Sunass. Dado lo anterior, resulta innecesaria su incorporación.

#### **V. CONCLUSIÓN**

El Proyecto de Ley N.º 13753/2025-CR, “Ley que establece disposiciones especiales para garantizar el acceso a servicios de saneamiento en zonas periurbanas inundables de la amazonia peruana” ***no se encuentra comprendido dentro del ámbito de competencia de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento –***

---

<sup>6</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 14.07.2018.

**Sunass**, sin perjuicio de ello, en los párrafos 4.12 al 4.30 del presente informe se han formulado comentarios que se recomienda tener en consideración.

## **VI. RECOMENDACIÓN**

Se recomienda remitir el presente informe a la Congresista de la República Maria Antonieta Agüero Gutierrez y la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República para los fines correspondientes.

Atentamente,

*Firmado digitalmente*

**NADIA EVELYN VILLEGAS GÁLVEZ**

Directora

Dirección de Políticas y Normas

*Firmado digitalmente*

**RENATO ADRIÁN DELGADO FLORES**

Jefe

Oficina de Asesoría Jurídica