

INFORME N.º 001-2026-SUNASS-DPN

PARA : **Sandro HUAMANI ANTONIO**
Gerente General (e)

DE : **Nadia Evelyn VILLEGAS GÁLVEZ**
Directora de la Dirección de Políticas y Normas

Jorge Luis MENDOZA CABRERA
Director de la Dirección de Ámbito de la Prestación

Renato Adrián DELGADO FLORES
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica.

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 13602/2025-CR, “Proyecto de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento Ambo en la provincia de Ambo”

REFERENCIA : Oficio N.º 0704-2025-2026-CVC/CR

FECHA : 6 de enero de 2025

I. ANTECEDENTE

Mediante el Oficio N.º 074-2024-2025-CVC/CR¹, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, **Sunass**) emita opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 13602/2025-CR, “Proyecto de Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento Ambo en la provincia de Ambo” (en adelante, el **Proyecto de Ley**).

II. OBJETIVO

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

III. BASE NORMATIVA

- 3.1.** Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, **LMOR**).
- 3.2.** Decreto Legislativo N.º 1280, que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (en adelante, **Ley del Servicio Universal**).

¹ Recibido por la Sunass a través de su mesa de partes virtual el 19/12/2025.



- 3.3. 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**).

IV. ANÁLISIS

De las competencias de la Sunass

- 4.1. De acuerdo con el artículo 16² 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 7³ 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 garantiza 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.
- 4.3. De manera adicional a las funciones establecidas en la **LMOR**, el artículo 79 de la **Ley del Servicio Universal** estableció 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, es decir, las referidas a la regulación de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

Sobre el Proyecto de Ley

- 4.5. A través del **Proyecto de Ley**, se busca declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento Ambo en la Provincia de Ambo, conforme se detalla a continuación:

Proyecto de Ley

² **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.”

³ **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.”

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA EMPRESA PRESTADORA DE SERVICIO DE SANEAMIENTO AMBO EN LA PROVINCIA DE AMBO

ARTÍCULO ÚNICO.- DECLARACIÓN DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL

Se declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento Ambo (EPS Ambo) como empresa municipal autónoma de derecho privado encargada de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito de la provincia de Ambo, departamento de Huánuco.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- COORDINACIÓN Y MATERIALIZACIÓN DE LA PRESENTE LEY

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de conformidad con sus competencias y atribuciones, en coordinación con las autoridades regionales y locales disponen las acciones pertinentes para el cumplimiento de la presente ley.

Sobre la declaración de necesidad pública e interés nacional la creación de la empresa prestadora de servicio de saneamiento Ambo

- 4.6. Debe señalarse que el artículo 3⁴ de la Ley del Servicio Universal, declara de necesidad pública e interés nacional la gestión y prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Asimismo, se señala que los servicios de agua potable y saneamiento gozan de tratamiento especial y son prioritarios en las actuaciones del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, en beneficio de la población.
- 4.7. En el mismo sentido, el inciso 2 del artículo III del Título Preliminar⁵ de la Ley del Servicio Universal establece que los servicios de agua potable y saneamiento son esenciales por su impacto en la salud de la población, el ambiente, el desarrollo económico sustentable y gozan de especial protección ante la ley, siendo prioritarios en las asignaciones presupuestales de los distintos niveles de gobierno y contando con tratamiento preferencial en las actuaciones del Estado (Principio de Esencialidad).
- 4.8. Bajo esa premisa, en virtud del artículo 3 de la Ley del Servicio Universal y el principio de esencialidad, la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento ya ha

⁴ **Artículo 3.- Declaración de necesidad pública e interés nacional**

3.1. Declarar de necesidad pública e interés nacional la gestión y prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, que comprende, entre otros, los predios infraestructuras y/u otros activos, que integran los mencionados servicios, ejecutados o que vayan a ejecutarse; con el propósito de promover el servicio universal de los servicios de agua potable y saneamiento; así como, proteger la salud de la población y del medio ambiente.

3.2. Los servicios de agua potable y saneamiento gozan de tratamiento especial en virtud de la presente Ley son prioritarios en las actuaciones del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, en beneficio de la población. Los bienes que integran la infraestructura destinada a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento son inalienables e imprescriptibles”.

⁵ Artículo III.- Principios

La gestión y prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se sustenta, fundamentalmente, en los siguientes principios:

(...)

2. Esencialidad: El acceso a los servicios de agua potable y saneamiento son derechos fundamentales de toda persona, de carácter prestacional, siendo esenciales por su impacto en la salud de la población, el ambiente y el desarrollo económico sustentable. En virtud de este principio, los servicios de agua potable y saneamiento gozan de especial protección ante la ley, son prioritarios en las asignaciones presupuestales de los distintos niveles de gobierno y tratamiento preferencial en las actuaciones del Estado.

(...)”.

sido declarada de necesidad pública e interés nacional, por lo que no se requiere establecer un trato especial o prioritario como el que propone el Proyecto de Ley.

- 4.9.** Adicionalmente, señalar que el Proyecto de Ley propone declarar de necesidad pública y de interés nacional la creación de una empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento que busca beneficiar a la provincia de Ambo, en el departamento de Huánuco, siendo incongruente con el fin del interés público que siempre guarda relación directa con la necesidad pública general, cuyo objetivo es el bienestar de toda la sociedad.
- 4.10.** Sin perjuicio de lo señalado en los párrafos precedentes, en el marco de lo señalado en la Ley del Servicio Universal, a continuación, se desarrolla un análisis respecto a la creación de empresas prestadoras:

Sobre la constitución de empresas prestadoras y la necesidad pública e interés nacional

- 4.11.** En el marco de las disposiciones contenidas en el párrafo 13.1 del artículo 13⁶ de la Ley del Servicio Universal, las municipalidades provinciales son las responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano, otorgando para tal efecto la explotación de los servicios a las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento (prestadores regulares⁷), a través de la suscripción de contratos de explotación o concesión.
- 4.12.** Cabe señalar que según lo dispuesto en el artículo 15⁸ de la Ley del Servicio Universal son prestadores regulares de los servicios de agua potable las empresas prestadoras, las Unidades de Gestión Municipal, los Operadores Especializados y las

⁶ **Artículo 13.- Prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano**

13.1. Las municipalidades provinciales, como responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano, otorgan la explotación de los servicios de agua potable y saneamiento a las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento, en adelante empresas prestadoras, para lo cual se suscriben los contratos de explotación o concesión, según sea el caso, conforme a lo establecido en la presente Ley, su Reglamento y normas sectoriales. Los contratos suscritos sin observar las formalidades establecidas en el marco legal vigente a la fecha de su suscripción, son nulos de pleno derecho.

Excepcionalmente, en los casos de delegación expresa las municipalidades provinciales, corresponde al Ente rector otorgar la explotación de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento”.

⁷ Según la definición contenida en el numeral 44 del artículo 4 del Reglamento de la Ley del servicio Universal, el prestador de servicios regular es la “Persona jurídica de derecho público o derecho privado, creada o constituida según las disposiciones establecidas en la Ley del Servicio Universal y en el presente Reglamento, cuyo objeto es prestar los servicios de agua potable y saneamiento a los usuarios, a cambio de la contraprestación correspondiente. Para efectos de la regulación económica, se entiende por prestadores de servicios regular a los señalados en el párrafo 68.3 del artículo 68 de la Ley del Servicio Universal”.

⁸ **Artículo 15.- Prestadores de servicios de agua potable y saneamiento**

15.1. Son prestadores regulares de los servicios de agua potable y saneamiento, los siguientes: a. Empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento, que pueden ser públicas de accionariado estatal, públicas de accionariado municipal, privadas o mixtas; b. Unidades de Gestión Municipal; c. Operadores Especializados; y, d. Organizaciones Comunales.

15.2. Los prestadores no incluidos en el numeral precedente, son considerados prestadores irregulares. Los prestadores irregulares están sujetos a las obligaciones aplicables a la constitución como prestador, la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y a la política de integración, no siendo aplicables los derechos de los prestadores. La Sunass ejerce las funciones de supervisión, fiscalización y sanción sobre los prestadores irregulares, de conformidad con la normativa que apruebe para tal efecto.

15.3. El Reglamento define el contenido, alcances, características y condiciones de los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento.

15.4. Los prestadores regulares tienen la exclusividad para prestar los servicios de agua potable y saneamiento en su ámbito de responsabilidad o de prestación que corresponda, bajo responsabilidad, conforme al Reglamento”.

Organizaciones Comunales; mientras que los no incluidos en este listado se consideran prestadores irregulares, los cuales están sujetos, entre otros, a las obligaciones aplicables a la política de integración.

4.13. En ese contexto, para el caso de la constitución de una empresa prestadora, el párrafo 47-A.2⁹ del artículo 47-A de la Ley de Servicio Universal establece que se debe contar previamente con la opinión favorable de la Sunass. Esta opinión corresponde que se emita en atención a: i) escala eficiente, ii) área de prestación de servicios (en adelante, área de prestación), iii) criterios de viabilidad técnica, legal, económica-financiera determinados por la Sunass; así como, iv) los principios que rigen la gestión y prestación de los servicios de agua potable y saneamiento establecidos en la referida ley.

4.14. Lo antes señalado se complementa con las disposiciones contenidas en el artículo 36¹⁰ del Reglamento de la Ley del Servicio Universal, el cual establece – entre otros aspectos – que para la creación de un prestador de servicios corresponde que:

(1) Los Gobiernos Locales verifiquen que en las zonas en las que se vayan a brindar los servicios, el nuevo prestador no se encuentre en el inventario de prestadores de servicios identificados, debiendo mantener actualizado dicho inventario.

(2) La empresa prestadora sea creada por Ley como empresa pública de derecho privado, de conformidad con el artículo 60 de la Constitución Política, bajo la forma societaria de sociedad anónima, cuyo accionariado está suscrito y pagado en su totalidad por la(s) municipalidad(es) provincial(es) que la integra(n).

⁹ “**Artículo 47-A.- Empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas:**

(...)

47-A.2. Para constituir una empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento públicas, se debe contar previamente con la opinión favorable de la Sunass, en función a la Escala Eficiente, el área de prestación y los criterios de viabilidad técnica, legal, económica-financiera determinados por la Sunass; así como a los principios que rigen la gestión y prestación de los servicios de agua potable y saneamiento establecidos en la presente Ley. Las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas se constituyen mediante Ley”.

¹⁰ “**Artículo 36.- Condiciones para la creación de los prestadores de servicios**

36.1. Los prestadores de servicios se crean, de acuerdo a lo establecido en la Ley del Servicio Universal y en el presente Reglamento, con el objeto de prestar los servicios de agua potable y saneamiento, sujetándose a las políticas, planes y lineamientos aprobados por el Ente Rector y las entidades con competencias reconocidas en materia de saneamiento. Se entienden incluidos en la explotación de los servicios de agua potable y saneamiento todos los actos relacionados con la prestación de los servicios; así como, están facultados para realizar actividades de conservación, restauración y protección de los recursos hídricos, conforme a la normativa de la materia.

36.2. Para la creación de nuevos prestadores de servicios, los Gobiernos Locales deben verificar que en las zonas donde se vayan a brindar los servicios, el nuevo prestador no se encuentre en el inventario de prestadores de servicios identificados. Los Gobiernos Locales, mantienen actualizado el inventario de prestadores de servicios, el mismo que es remitido al Ente Rector y a la Sunass, de manera semestral.

36.3. La empresa prestadora es creada por Ley como empresa pública de derecho privado, de conformidad con el artículo 60 de la Constitución Política del Perú, bajo la forma societaria de sociedad anónima, cuyo accionariado está suscrito y pagado en su totalidad por la(s) municipalidad(es) provincial(es) que la integra(n) según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley del Servicio Universal. El ámbito de responsabilidad es determinado en el contrato de explotación respectivo, sin perjuicio de las zonas que se integren posteriormente.

36.4. Para la creación de una empresa prestadora se debe contar previamente con la opinión favorable de la Sunass, en función a la Escala Eficiente y los criterios de viabilidad técnica, legal, económico-financiera que el organismo regulador determine”.

- (3) Se cuente previamente con la opinión favorable de la Sunass, en función a la Escala Eficiente y los criterios de viabilidad técnica, legal, económico-financiera que el organismo regulador determine.
- 4.15.** Respecto a la opinión favorable de la Sunass cabe precisar que, la importancia de la referida evaluación radica en que, mediante esta, la Sunass contribuye a que la organización del mercado de los servicios de agua potable y saneamiento responda a criterios de eficiencia (aprovechamiento de economías de escala y alcance) que redunden en mejoras en el bienestar social. Para ello, la Sunass, apoyada en los instrumentos de escala eficiente, área de prestación y demás criterios, evalúa si la creación de una nueva empresa prestadora es eficiente desde el punto de vista económico y geográfico.
- 4.16.** Así, la constitución de una empresa prestadora sin mediar dicha evaluación puede contribuir a la pérdida de bienestar social como consecuencia de una organización del mercado no eficiente, traduciéndose en la pérdida de oportunidades para mejora de la sostenibilidad y calidad de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento; de tal forma que, contrariamente a lo previsto en el párrafo 47-A.2 del artículo 47-A de la Ley de Servicio Universal y el artículo 36 de su reglamento, el Proyecto de Ley no cumple con los requisitos previstos para la constitución de una empresa prestadora.
- 4.17.** En relación con lo desarrollado en la exposición de motivos respecto a la necesidad de crear una empresa prestadora en la Provincia de Ambo a continuación se desarrolla un análisis a partir de la normativa sectorial.

Sobre la Escala Eficiente, área de la prestación y la Política de Integración de prestadores

- 4.18.** Conforme se ha señalado anteriormente, para la constitución de una empresa prestadora se debe contar con la opinión favorable de la Sunass, la cual se emite, entre otros aspectos, teniendo en cuenta la escala eficiente y el área de prestación. De este modo, pese a que se ha evidenciado que el **Proyecto de Ley** vulnera las disposiciones previstas en la normativa sectorial para la constitución de una empresa prestadora, se analizará su viabilidad técnica a partir de la Escala eficiente determinada por la Sunass.
- 4.19.** Al respecto, la herramienta Escala Eficiente¹¹ propone el tamaño óptimo que debería tener un prestador de servicios de saneamiento para operar al mínimo costo posible. Este análisis parte del supuesto de que la eficiencia productiva puede ser evaluada principalmente a través de la verificación de la subaditividad de la función de costos. En ese sentido, la metodología de la Escala Eficiente propuesta por la Sunass se sustenta en dos herramientas principales: la Escala Mínima Eficiente (en adelante, EME) y la prueba de subaditividad.

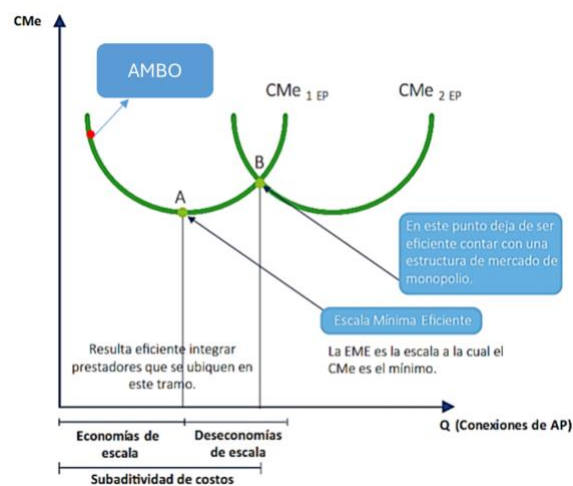
¹¹ Actualización de Escala Eficiente 2023, Sunass.

Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/sunass/informes-publicaciones/4882520-actualizacion-de-escala-eficiente-2023>

A. Escala Mínima Eficiente

- 4.20.** La EME se define como el nivel de producción de agua en el cual una empresa logra minimizar su costo medio de largo plazo. Para la región Sierra, la EME estimada por la Sunass equivale a una producción anual aproximada de 148 millones de metros cúbicos.
- 4.21.** Según el último censo nacional¹², la población en la provincia de Ambo asciende a 50 880 habitantes, lo que implica una demanda anual aproximada de 9.4 millones de m³. Esta cantidad representa una escala de producción, en términos de conexiones de agua potable, considerablemente inferior a la EME, ubicándose en el tramo izquierdo de la curva de costos medios. Dicho tramo está caracterizado por altos costos unitarios, producto de la imposibilidad de aprovechar economías de escala que ayuden a minimizar los costos y en consecuencia un aumento en la tarifa a pagar por parte de los usuarios de los servicios.
- 4.22.** Este escenario se visualiza en la ilustración N.º 1: el punto “A” marca el nivel de mayor eficiencia (donde se agotan las economías de escala), mientras que la demanda estimada para Ambo se sitúa en el punto rojo, muy por debajo de dicho umbral. La gráfica evidencia que, bajo estas condiciones, resulta más eficiente integrar a Ambo en un sistema de prestación de servicios ya existente.

ILUSTRACIÓN N.º1: ESCALA MÍNIMA EFICIENTE Y SUBADITIVIDAD DE LA FUNCIÓN DE COSTOS



Elaboración: Sunass

- 4.23.** No obstante, es recomendable aplicar la prueba de subaditividad de la función de costos con el fin de evaluar si, desde la perspectiva del costo promedio de producción, resulta factible la creación de una nueva EPS en el departamento de Huánuco.

B. Análisis de la subaditividad de la función de costos

¹² El XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas o censo peruano de 2017.

- 4.24.** Según la literatura económica¹³, el desempeño de un mercado está determinado por su estructura y por el comportamiento estratégico de sus agentes. En el caso de los servicios públicos, es frecuente la presencia de monopolios naturales, situaciones en las que resulta más eficiente concentrar la provisión del servicio en un único prestador, o en un número reducido de ellos, con la finalidad de maximizar la eficiencia productiva.
- 4.25.** En este contexto, resulta fundamental identificar la existencia de monopolios naturales. Para ello, es indispensable estimar la función de costos correspondiente y analizar sus propiedades, en particular, la presencia de subaditividad de costos, entendida como la condición en la que una sola empresa puede proveer el servicio a un menor costo total que si lo hicieran varias de manera separada.

Función de costos

- 4.26.** El análisis de subaditividad en los costos de prestación de los servicios de saneamiento requiere, como paso previo, la estimación econométrica de una función de costos que describa adecuadamente el comportamiento de las empresas prestadoras.
- 4.27.** Para este fin, se ha adoptado una especificación trans-logarítmica, ampliamente utilizada en la literatura económica debido a su flexibilidad y capacidad para capturar rendimientos no lineales a escala. La función de costos estimada toma la siguiente forma:

$$\ln(C_t) = \alpha_f + \beta \ln(y_t) + \gamma \ln(y_t)^2 + \sum_{j=1}^{n_w} \lambda_j \ln(w_{jt}) + \frac{1}{2} \sum_{j=1}^{n_w} \sum_{m=1}^{n_w} \theta_{jm} \ln(w_{jt}) \ln(w_{mt}) + \sum_{r=1}^{n_r} \delta_r \ln(z_{rt}) + \sum_{r=1}^{n_r} \rho_r \ln(z_{rt})^2$$

- 4.28.** Donde C_t es el costo total de proveer los servicios de saneamiento en el periodo t , y_t es el volumen de agua producida en el periodo t , w_{jt} es el precio del factor de producción j en el periodo t , z_{rt} es la variable de control observable r en el periodo t , y α_f es el efecto fijo que captura el efecto de las variables fijas no observables o no mensurables (por ejemplo, variables de gestión).
- 4.29.** Los factores de producción incluidos en el modelo son el trabajo (mano de obra), la energía y un componente que agrupa otros insumos. Asimismo, se incorporan variables de control como la longitud de la red de distribución y su valor al cuadrado, que permiten reflejar diferencias estructurales entre empresas. Finalmente, los efectos fijos por empresa recogen características geográficas, organizativas y de gestión que no varían en el tiempo.

Prueba de subaditividad de la función de costos

- 4.30.** Los resultados de la prueba de subaditividad para el Área de Prestación (ADP) del departamento de Huánuco muestran que el costo de provisión de los servicios de saneamiento en cada Unidad de Proceso (UP) es menor cuando la prestación está a

¹³ Por ejemplo, ver Tirole, J. (1988). Industrial Organization. The MIT Press.

cargo de la EPS SEDA HUÁNUCO S.A., en comparación con un escenario en el que dichas UP fueran atendidas por prestadores distintos¹⁴.

- 4.31.** Este hallazgo se sustenta en que un único prestador para el ámbito departamental resulta más eficiente en términos de costos. Con ese fin, se estimó la función de costos bajo un estándar homogéneo de calidad, tomando como referencia los niveles de desempeño de la EPS SEDA HUÁNUCO S.A., y se realizaron simulaciones para calcular el costo incremental asociado a atender el servicio en Ambo. Se evaluaron dos escenarios: (i) prestación por la EPS SEDA HUÁNUCO S.A. y (ii) prestación por una potencial nueva empresa constituida en Ambo.
- 4.32.** Los resultados de las simulaciones se resumen en la siguiente tabla, donde se presenta un índice de costos incrementales normalizado con base 100 para la EPS SEDA HUÁNUCO S.A.:

TABLA N.º 1: RESULTADOS DE LAS SIMULACIONES

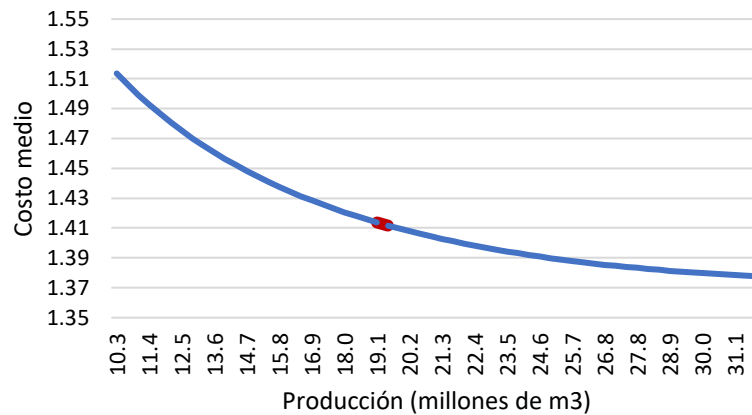
ESCENARIOS	COSTO INCREMENTAL (ÍNDICE)
(i) SEDA HUÁNUCO S.A.	100
(ii) AMBO	108.8

Fuente: Sunass

- 4.33.** Del análisis de los resultados presentados en la tabla anterior, se concluye que la alternativa más eficiente para la provisión de los servicios de agua y saneamiento en Ambo es que dicho servicio sea asumido por la EPS SEDA HUÁNUCO S.A. Esta opción genera el menor costo incremental entre las dos alternativas evaluadas. En concreto, el costo de prestación sería 8.8% menor en comparación con el escenario de una prestación por parte de una potencial nueva EPS constituida en Ambo.
- 4.34.** En la misma línea, la siguiente ilustración muestra la curva de costos medios estimada para la EPS SEDA HUÁNUCO S.A. Se observa que actualmente opera en la zona descendente de la curva, correspondiente al tramo de economías de escala. Esto implica que, ante un aumento en su nivel de producción (hacia la derecha de tramo rojo indicado en la ilustración N.º 2), como el que supondría incorporar a la población de Ambo, se lograría una reducción adicional en los costos medios, mejorando su eficiencia operativa.

¹⁴Documento técnico del ADP Huánuco: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6849413/5914237-determinacion-del-area-de-prestacion-de-servicios-del-departamento-de-huanuco.pdf?v=1724778203>

ILUSTRACIÓN N.º 2: CURVA DE COSTOS MEDIOS ESTIMADA PARA LA EPS SEDA HUÁNUCO S.A



Elaboración: Sunass

4.35. En consecuencia, se concluye que no resulta conveniente la creación de una nueva EPS para la prestación de los servicios en Ambo. Por el contrario, se recomienda que esta localidad sea integrada al ámbito de responsabilidad de la EPS SEDA HUÁNUCO S.A., la cual presenta los menores costos incrementales según los resultados del análisis tal cual se muestra en la Tabla N.º 1.

C. De los resultados de la determinación del Área de Prestación de Servicios del departamento de Huánuco.

4.36. El ADP es una herramienta técnica para orientar las decisiones de los actores del sector hacia un servicio de saneamiento más eficiente, sostenible y de calidad en Huánuco. El objetivo principal del ADP es resolver los graves problemas de gestión, calidad y sostenibilidad en la prestación de los servicios de saneamiento en Huánuco.

4.37. Para ello, busca:

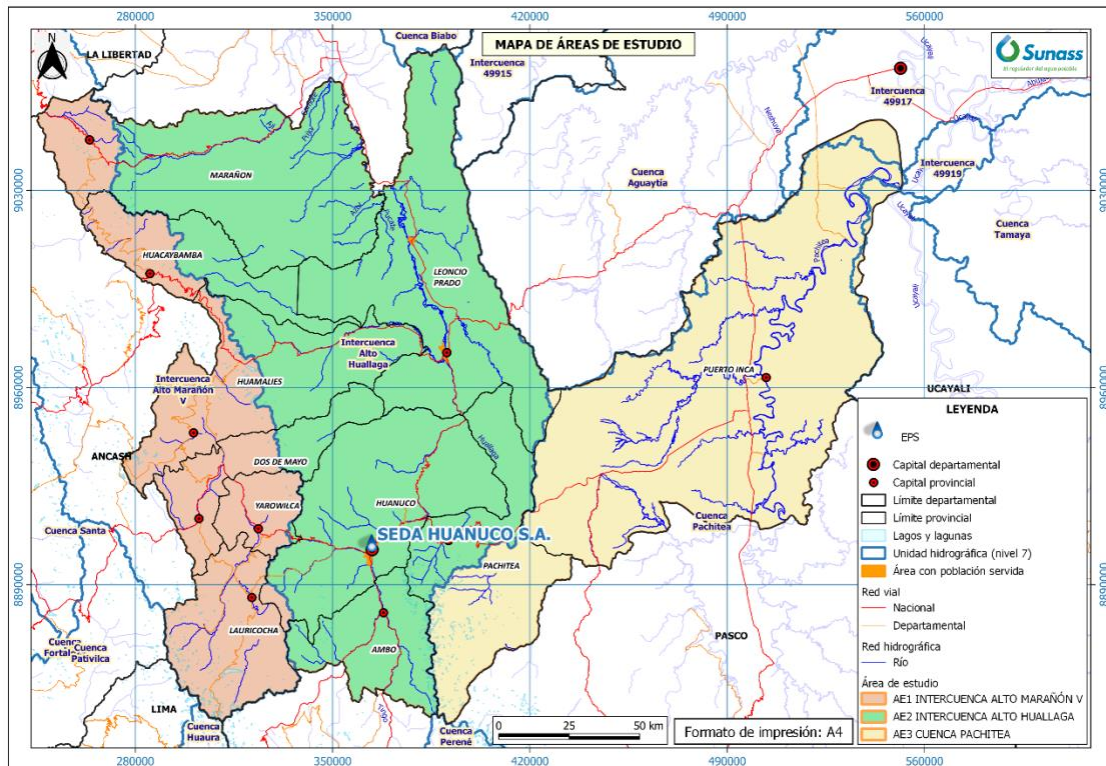
- Diagnosticar el estado actual de los servicios.
- Identificar oportunidades de mejora y vínculos entre los prestadores.
- Determinar la estructura de mercado óptima (a través de la prueba de subaditividad de costos), considerando la cuenca y el territorio.
- Establecer las restricciones y proponer soluciones para la consolidación progresiva de la eficiencia y sostenibilidad a largo plazo.

4.38. La metodología utilizada se basa en la Resolución de Consejo Directivo N.º 013-2020-SUNASS-CD, que consta de tres fases (delimitación, caracterización y propositiva) con siete etapas y un análisis complementario.

4.39. Basándose en un enfoque territorial y criterios como límites administrativos, ubicación del prestador, cuencas, población y accesibilidad, el estudio delimitó el departamento de Huánuco en tres Áreas de Estudio (AE):

- AE-1: Intercuenca Alto Marañón V
- AE-2: Intercuenca Alto Huallaga (Aquí se ubica Ambo)
- AE-3: Cuenca Pachitea

ILUSTRACIÓN N.º 3: MAPA DE ÁREAS DE ESTUDIO

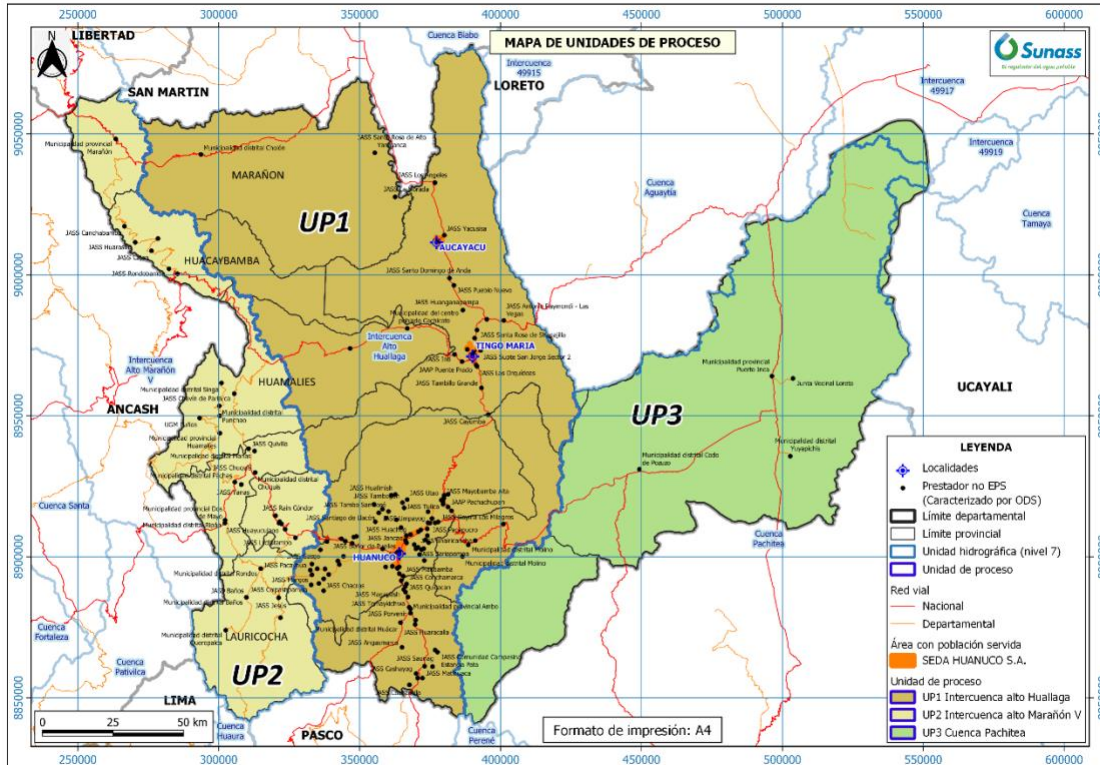


Elaboración: Sunass

- 4.40.** La fase de caracterización del estudio tiene como fin diagnosticar el estado actual de la prestación de los servicios de saneamiento en Huánuco, tomando como referencia las tres Áreas de Estudio (AE) delimitadas. En el AE-2 se caracterizaron 129 prestadores.
- 4.41.** Para lograr este diagnóstico, se recopiló información primaria y secundaria y se analizaron:
- Factores Externos: Actores y tendencias dentro del territorio.
 - Factores Internos: Gestión del prestador, disponibilidad de recurso hídrico, sistemas de saneamiento y la percepción del servicio por parte de los usuarios.
- 4.42.** La delimitación de las Unidades de Procesos (UP) en Huánuco se basó en criterios como los vínculos identificados, la frecuencia de estos vínculos, las dinámicas territoriales (especialmente accesibilidad y corredores económicos) y las oportunidades de inversión.

- 4.43. Así, en el marco del ADP del departamento de Huánuco, la **localidad de Ambo** se encuentra ubicada dentro de la **Unidad de Proceso 1 (UP1 – Intercuenca Alto Huallaga)**, la cual concentra las principales dinámicas territoriales, poblacionales y operativas del ámbito de estudio. Esta UP comprende la totalidad de las provincias de Ambo, Huánuco y Leoncio Prado, así como parte de otras provincias del departamento, y alberga al principal prestador del servicio de saneamiento: la **EPS SEDA HUÁNUCO S.A.**, que opera a través de su sede central y oficinas descentralizadas.
- 4.44. El análisis de vínculos desarrollado para la UP1 evidencia que **Ambo mantiene una relación funcional directa con la EPS SEDA HUÁNUCO S.A.**, tanto por su cercanía territorial como por la interconexión existente a través de los corredores viales Huánuco–Ambo y Huánuco–Dos de Mayo, los cuales facilitan la movilidad, el intercambio económico y la articulación operativa entre prestadores. Estas condiciones territoriales refuerzan la viabilidad de esquemas de integración progresiva en la prestación de los servicios de saneamiento.
- 4.45. Desde la perspectiva de la gestión del recurso hídrico, la localidad de Ambo se encuentra influenciada por los **vínculos de cuenca y de fuente–sumidero asociados a la Intercuenca del Alto Huallaga**, así como por la presencia de infraestructuras de saneamiento relevantes, entre ellas el sistema de alcantarillado de la Municipalidad Provincial de Ambo. Asimismo, los vertimientos de aguas residuales al río Higueras y su conexión con cuerpos receptores mayores evidencian la necesidad de una **gestión integrada del saneamiento**, que permita reducir impactos ambientales y mejorar la calidad del servicio.
- 4.46. El ADP identifica que, en ámbitos como Ambo, la prestación fragmentada del servicio limita la eficiencia operativa y la sostenibilidad de las inversiones. En este contexto, la integración a un prestador de mayor escala permitiría aprovechar economías de escala, fortalecer la gestión técnica y administrativa, y optimizar la planificación de inversiones en infraestructura de agua potable y saneamiento.

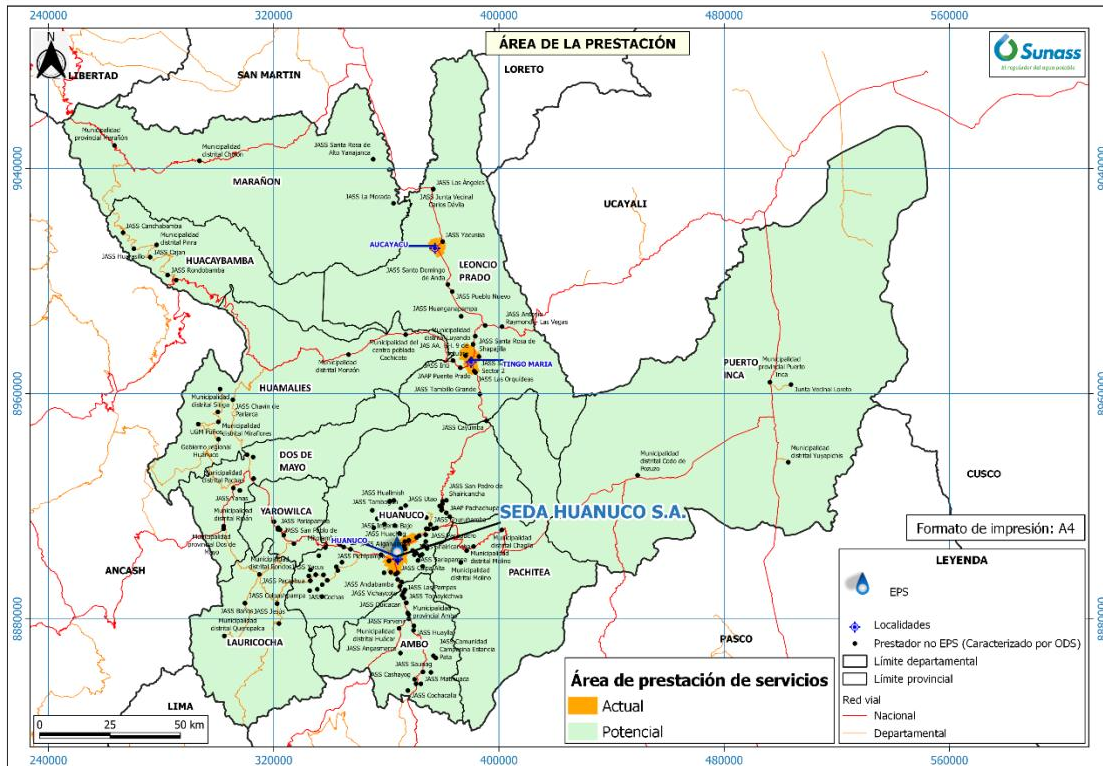
ILUSTRACIÓN. ° 4: MAPA DE UNIDADES DE PROCESO



Elaboración: Sunass

4.47. Como conclusión, el análisis del ADP aplicado a la localidad de Ambo demuestra que su ubicación dentro de la UP1, los vínculos territoriales e hídricos identificados y su cercanía funcional con la EPS SEDA HUÁNUCO S.A. generan condiciones favorables para su incorporación progresiva al ámbito de prestación de dicha EPS. En ese sentido, se recomienda promover la integración de Ambo a la EPS SEDA HUÁNUCO S.A. como una medida orientada a mejorar la eficiencia operativa, la calidad del servicio y la sostenibilidad de la prestación del saneamiento, contribuyendo a la consolidación de un esquema de gestión más eficiente y articulado a nivel departamental.

ILUSTRACIÓN N.º 5: MAPA DE ÁREA DE LA PRESTACIÓN



Elaboración: Sunass

D. Integración de prestadores

4.48. Al respecto, el artículo 16¹⁵ de la Ley del Servicio Universal establece que, con la finalidad de alcanzar la eficiencia empresarial, se ejecuta la integración de los prestadores en función a la escala eficiente y al área de prestación que determine y apruebe la Sunass. Al respecto, el Reglamento de la Ley del Servicio Universal ha desarrollado las entidades competentes en el proceso de integración, así como las modalidades de integración de prestadores.

¹⁵ **Artículo 16.- Integración de prestadores**

16.1. Con la finalidad de alcanzar la eficiencia empresarial, se ejecuta la integración de los prestadores a nivel provincial, interprovincial, departamental y macrorregional. La integración de prestadores se ejecuta en función a la escala eficiente y al área de prestación, que determine y apruebe Sunass.

16.2. La Escala Eficiente establece el nivel mínimo en el que un prestador puede brindar los servicios de agua potable y saneamiento de manera eficiente con costos medios o totales por unidad producida.

16.3. El área de prestación es el área geográfica en la que una empresa prestadora debe brindar los servicios de agua potable y saneamiento eficientemente, teniendo en cuenta la escala eficiente.

16.4. Son modalidades de integración:

(...)

4. La integración de prestadores irregulares a las empresas prestadoras.

(...)

- 4.49.** Por su parte, el Plan Nacional de Saneamiento¹⁶ considera, dentro de sus objetivos estratégicos, el incentivo de la integración de los prestadores, así como la integración de procesos, con el fin de contribuir a la mejora de acceso y la calidad en la prestación de los servicios.
- 4.50.** Para efectos de la integración, el marco normativo otorga al Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) la competencia para promover y ejecutar la política de integración, tal como lo establece el párrafo 8.2¹⁷ del artículo 8 de la Ley del Servicio Universal; para tal efecto le corresponde elaborar un plan de integración, el cual, conforme al artículo 193¹⁸ del Reglamento de la Ley del Servicio Universal, es un instrumento que permite la ejecución de los procesos de integración, toda vez que contiene las estrategias, lineamientos y actividades necesarias para la integración de prestadores, y cuyo contenido contempla -entre otros aspectos- la relación de prestadores que deben ser integrados a las empresas prestadoras y el cronograma de acciones por parte de las entidades competentes para la implementación del Plan de Integración.
- 4.51.** De esta forma, y conforme se ha señalado en el presente informe, la localidad de Ambo, según el análisis de progresividad del ADP, debería ser integrado a la **EPS SEDA HUÁNUCO S.A.** considerando los vínculos de fuente de agua, cuenca de aporte, área con población servida y accesibilidad.
- 4.52.** En tal sentido, el Proyecto de Ley atenta de manera frontal contra la política de integración que se impulsa con la Ley del Servicio Universal, lo cual podría generar

¹⁶ <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/informes-publicaciones/2586305-plan-nacional-de-saneamiento-2022-2026>

¹⁷ “**Artículo 8.- Competencias del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento** (...) 8.2. El OTASS es competente para promover y ejecutar la política del Ente rector en materia de gestión y administración de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento; y, la política de integración de prestadores.
(...)”.

¹⁸ “**Artículo 193.- Plan de Integración**

193.1. El Plan de Integración es un instrumento de planeamiento de mediano plazo del OTASS que contiene las estrategias, lineamientos y actividades necesarias para la integración de prestadores. Para cada área de prestación de servicios determinada por Sunass se elabora un Plan de Integración.

193.2. El Plan de Integración es elaborado por el OTASS, con participación de las Empresas Prestadoras, Sunass y el MVCS, y este último, mediante Resolución Ministerial lo aprueba. El citado Plan tiene un horizonte de cinco (05) años y puede ser actualizado durante dicho periodo.

193.3. El OTASS es responsable del seguimiento del cumplimiento de los Planes de integración y de hacerlos cumplir.

193.4. El Plan de Integración es elaborado por el OTASS, con participación de las Empresas Prestadoras, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, Sunass y el MVCS, y este último, mediante Resolución Ministerial lo aprueba. El citado Plan tiene un horizonte de cinco (05) años y puede ser actualizado durante dicho periodo. Sin ser limitativo, contiene como mínimo lo siguiente:

1. La relación de prestadores que deben ser integrados a las empresas prestadoras, conforme al área de prestación de servicios y la escala eficiente.

(...)

4. Los incentivos aplicables para cada integración.

(...)

9. El cronograma de acciones por parte de las entidades competentes para la implementación del Plan de integración.

(...)”.

desincentivos para el objeto que persigue la integración, al crearse empresas por razones ajenas a la eficiencia en la prestación de los servicios de saneamiento.

- 4.53. Por tanto, el **Proyecto de Ley no guarda relación con las disposiciones contenidas en la Ley del Servicio Universal y su reglamento respecto a los instrumentos de escala eficiente, determinación de área de prestación de los servicios y a la política de integración. Motivo por el cual no resultaría viable.**

Consideraciones adicionales al Proyecto de Ley

- 4.54. El Proyecto de Ley establece que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de conformidad con sus competencias y atribuciones, en coordinación con autoridades regionales y locales disponen las acciones pertinentes para el cumplimiento del Proyecto de Ley. No obstante, no se desarrolla ni se especifica cuáles son dichas acciones, por lo cual, el Proyecto de Ley **carece de contenido en ese extremo.**
- 4.55. El Proyecto de Ley vulnera manifiestamente las disposiciones contenidas en la Ley del Servicio Universal y su reglamento, así como tampoco tiene en consideración los instrumentos aprobados por la Sunass, por lo que -como se ha dicho anteriormente- **no es viable y consecuentemente tampoco es viable las disposiciones complementarias finales consideradas** en el Proyecto de Ley.

V. CONCLUSIONES

- 5.1. **El Proyecto de Ley no resulta viable**, toda vez que no es congruente al proponer que se declare de interés nacional y necesidad pública la creación de una empresa prestadora que solo busca lograr el beneficio en la prestación de los servicios de agua y saneamiento de una localidad y no del interés general de toda la sociedad.
- 5.2. A partir de la evaluación de la Escala Eficiente, **la creación de una empresa prestadora en la localidad de Ambo no resulta eficiente dado que no cumple con los criterios de EME y subaditividad de función de costos.** Asimismo, respecto al análisis de la ADP del departamento de Huánuco determina que en el largo plazo se contaría con un solo prestador principal en dicho departamento para garantizar una adecuada prestación de los servicios, el cual sería la EPS SEDA HUÁNUCO S.A.
- 5.3. **La propuesta, a su vez, vulnera la política de integración de prestadoras promovida por la normativa sectorial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**, toda vez que, según lo dispuesto por la Ley del Servicio Universal, corresponde ejecutar la integración de los prestadores en función a la escala eficiente y al área de prestación que determine la Sunass, lo cual tampoco ha sido tomado en consideración en el Proyecto de Ley.
- 5.4. El ADP del departamento de Huánuco determinó como conclusión principal que en el largo plazo se contaría con un solo prestador en dicho departamento para garantizar una adecuada prestación de los servicios, el cual sería la EPS SEDA HUÁNUCO S.A.

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente informe a 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

Firmado digitalmente
Jorge Luis MENDOZA CABRERA
Director
Dirección de Ámbito de la Prestación