

## INFORME N.º 00025-2026-SUNASS-DPN

**PARA** : **Manuel Fernando MUÑOZ QUIROZ**  
Gerente General

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

**Miguel Angel LAYSECA GARCÍA**  
Director adjunto de la Dirección de Regulación Económica

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

**ASUNTO** : Opinión al Proyecto de Ley N.º 13793/2025-CR “Proyecto de ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Empresa Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes, SEDAPAT en el departamento de Tumbes”.

**REFERENCIA** : Oficio N.º 1715-2025-2026-CDRGLMGE-CR

**FECHA** : 24 de febrero de 2026

### I. ANTECEDENTE

Mediante el Oficio N.º 1715-2025-2026-CDRGLMGE-CR<sup>1</sup>, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) opinión respecto al Proyecto de Ley N.º 13793/2025-CR “Proyecto de ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Empresa Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes, SEDAPAT en el departamento de Tumbes”. (en adelante, 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

- 3.1. Constitución Política del Perú (en adelante, **Constitución Política**).
- 3.2. Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, **LOM**).
- 3.3. Ley N.º 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (en adelante, **Ley para la Producción Legislativa**).

<sup>1</sup> Recibido el 2 de febrero de 2026 a través de mesa de partes virtual.

**USO INTERNO**

**¡EL PERÚ A TODA MÁQUINA!**



- 3.4. 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**).
- 3.5. Decreto Legislativo N.º 1620, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, **Decreto Legislativo N.º 1620**).
- 3.6. Decreto Supremo N.º 009-2024-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (en adelante, **Reglamento de la Ley del Servicio Universal**).
- 3.7. Decreto Supremo N.º 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (en adelante, **Reglamento de la Ley para la Producción Legislativa**).

#### IV. ANÁLISIS

##### Sobre el objeto del Proyecto de Ley

- 4.1. A través del Proyecto de Ley, se busca declarar de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de la Empresa Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes, “SEDAPAT” (en adelante, EP Sedapat) como una empresa de propiedad del Estado, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, con la finalidad de asegurar la adecuada gestión, operación, mantenimiento y prestación eficiente de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en el departamento de Tumbes, conforme se detalla a continuación detalle:

Proyecto de Ley
<p><b>Artículo 1. Objeto de la Ley.</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene como objeto declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de una Empresa Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes, “SEDAPAT”, como una empresa de propiedad del Estado, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, con la finalidad de asegurar la adecuada gestión, operación, mantenimiento y prestación eficiente de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en el departamento de Tumbes.</p>
<p><b>Artículo 2. Declaratoria de interés nacional y necesidad pública</b></p> <p>Se declare de interés nacional y necesidad pública la creación, implementación y puesta en funcionamiento de la Empresa Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes – “SEDAPAT”, como empresa de propiedad del Estado, dotada de autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, con la finalidad de asegurar la adecuada gestión, operación, mantenimiento y prestación eficiente, continua y sostenible de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales en el departamento de Tumbes.</p>

- 4.2. Al respecto, debe señalarse que el artículo 3<sup>2</sup> de la Ley del Servicio Universal declara de necesidad pública e interés nacional la gestión y prestación de los servicios de

<sup>2</sup> Artículo 3.- Declaración de necesidad pública e interés nacional

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.

- 4.3.** En el mismo sentido, el inciso 2<sup>3</sup> del artículo III del título preliminar 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).
- 4.4.** 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 sido declarada de necesidad pública e interés nacional. En tal sentido, no se requiere establecer un trato especial o prioritario como el que propone el Proyecto de Ley, por lo que **resulta innecesario y, por tanto, no viable**.
- 4.5.** Asimismo, cabe precisar que el artículo 4<sup>4</sup> de la Ley del Servicio Universal establece que corresponde al Estado, a través de sus tres niveles de gobierno asegurar el acceso, la calidad, la equidad, la sostenibilidad y la confiabilidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento; y además señala que los gobiernos locales, sus autoridades y representantes, de acuerdo con la LOM y demás normas sectoriales son responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, usando para tal efecto, los medios institucionales, económicos y financieros que lo garanticen.

---

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 y 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.

**<sup>3</sup> 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.

(...)

**<sup>4</sup> Artículo 4.- Rol del Estado en materia de los servicios de agua potable y saneamiento**

4.1. Corresponde al Estado, a través de sus tres niveles de gobierno, asegurar el acceso, la calidad, la equidad, la sostenibilidad y la confiabilidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, desde el ejercicio de sus competencias y funciones; en beneficio prioritario de la población.

(...)

4.4. Los Gobiernos Locales, sus autoridades y representantes, de acuerdo a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales, son responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento; usando los medios institucionales, económicos y financieros que lo garanticen.

## **Sobre el proceso para la creación de una empresa prestadora de acuerdo con el marco normativo vigente**

- 4.6.** Conforme el párrafo 13.1 del artículo 13<sup>5</sup> 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, a través de la suscripción de contratos de explotación o concesión, según sea el caso.
- 4.7.** Para la constitución de una empresa prestadora, el párrafo 47-A.2<sup>6</sup> 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, (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.
- 4.8.** Lo antes señalado se complementa con las disposiciones contenidas en el artículo 36 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). Ello se condice con lo previsto en el artículo 35<sup>7</sup> de la LOM, en el que se establece que

---

<sup>5</sup> **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 de las municipalidades provinciales, corresponde al Ente rector otorgar la explotación de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.  
(...)

<sup>6</sup> **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.  
(...)

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 35.- ACTIVIDAD EMPRESARIAL MUNICIPAL**

Las empresas municipales son creadas por ley, a iniciativa de los gobiernos locales con acuerdo del concejo municipal con el voto favorable de más de la mitad del número legal de regidores. Dichas empresas adoptan cualquiera de las modalidades previstas por la legislación que regula la actividad empresarial y su objeto es la prestación de servicios públicos municipales.  
(...)

las empresas municipales son creadas por Ley, a iniciativa de los Gobiernos locales con acuerdo del concejo municipal con el voto favorable de más de la mitad del número legal de regidores.

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.

4.9. De manera particular, sobre la creación de una empresa prestadora para el departamento de Tumbes, la cuarta disposición complementaria transitoria<sup>8</sup> del Decreto Legislativo N.º 1620 establece que en un plazo no mayor de noventa días calendario, contado desde la vigencia de dicho decreto legislativo, el Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (Otass) asiste a las municipalidades provinciales respectivas de dicho departamento en la elaboración del “Proyecto de Ley de Creación de una Empresa Prestadora de Servicios de agua potable y saneamiento pública de accionariado municipal” (en adelante, **Proyecto de Ley de creación de EP para el departamento de Tumbes**).

4.10. Como se puede advertir de lo expuesto en los párrafos precedentes, el marco normativo vigente ya prevé el proceso que deben observar las municipalidades provinciales -en su calidad de responsables de la prestación de los servicios y de la iniciativa legislativa correspondiente- para la constitución de una empresa prestadora, lo que incluye a las municipalidades provinciales del departamento de Tumbes, las cuales están llamadas a elaborar con asistencia del Otass el Proyecto de Ley de creación de EP para el departamento de Tumbes.

4.11. En tal sentido, el Proyecto de Ley, cuyo objeto es declarar de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de la EP Sedapat, **no resulta viable, en la medida que dicha declaratoria no genera ningún efecto en la creación de la empresa prestadora para el departamento de Tumbes, en tanto el proceso para la creación de dicha empresa ya se encuentra contemplado en el marco normativo vigente.**

4.12. En esa línea, debe precisarse que las leyes declarativas de interés nacional y necesidad pública tienen, por regla general, naturaleza exhortativa y carecen de efectos jurídicos vinculantes<sup>9</sup> que modifiquen competencias, habiliten procedimientos o generen obligaciones concretas para las entidades involucradas. Por tanto, la eventual aprobación del Proyecto de Ley no alteraría el régimen competencial vigente

---

<sup>8</sup> CUARTA. Asistencia para la creación de empresa prestadora en el departamento de Tumbes

En un plazo no mayor de noventa días calendario, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, el OTASS asiste a las municipalidades provinciales respectivas, del departamento de Tumbes, en la elaboración del Proyecto de Ley de Creación de una Empresa Prestadora de Servicios de agua potable y saneamiento pública de accionariado municipal.

<sup>9</sup> Marcial Rubio Correo en su libro El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho, señala que este tipo de normas no se adecúan a la fórmula general siendo dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia. El documento se encuentra disponible en: [HTTPS://IMG.LPDERECHO.PE/WP-CONTENT/UPLOADS/2021/09/EL-SISTEMA-JURIDICO-INTRODUCCION-AL-DERECHO-MARCIAL-RUBIO-CORREA-LP.PDF](https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/09/EL-SISTEMA-JURIDICO-INTRODUCCION-AL-DERECHO-MARCIAL-RUBIO-CORREA-LP.PDF)

ni sustituiría el proceso previsto para la creación de una empresa prestadora, lo cual evidencia su limitada eficacia normativa.

**4.13.** Sin perjuicio de lo anterior, es menester informar que tanto la Municipalidad Provincial de Tumbes, mediante el Oficio N.º 568-2025-MPT-ALC, de fecha 30 de setiembre de 2025, como la Municipalidad Provincial de Contralmirante Villar, mediante el Oficio N.º 745-2025-MPCVZ-ALC, de fecha 1 de octubre de 2025, solicitaron a la Sunass la emisión de opinión técnica respecto a la creación de una empresa prestadora para el departamento de Tumbes, adjuntando documentación elaborada con la asistencia técnica del Otass.

**4.14.** No obstante, sin perjuicio de las omisiones advertidas en las solicitudes presentadas, la Sunass mediante los Oficios N.º 266 y 267-2025-SUNASS-DAP de fecha 24 de octubre de 2025 comunicó a dichas municipalidades que se encontraba pendiente la presentación de la solicitud correspondiente por parte de la Municipalidad Provincial de Zarumilla.

### **Consideraciones adicionales al Proyecto de Ley**

**4.15.** En la única disposición complementaria final del Proyecto de Ley se establece que, en el marco de la declaratoria de necesidad pública e interés nacional establecida en el artículo 2, el Gobierno Regional de Tumbes, la Municipalidad Provincial de Tumbes y las entidades competentes, priorizan la asignación de recursos necesarios para la elaboración de los estudios de preinversión, así como para la implementación y puesta en funcionamiento de la EP Sedapat. No obstante, como se ha señalado líneas arriba, el marco normativo vigente ya prevé el proceso que deben observar las municipalidades provinciales para la creación de la empresa prestadora; por lo cual, **el Proyecto de Ley resulta redundante en ese extremo.**

**4.16.** El artículo 1 del Proyecto de Ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de la EP Sedapat, como una empresa de propiedad del Estado. Sin embargo, la cuarta disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo N.º 1620 establece que las municipalidades provinciales del departamento de Tumbes con asistencia del Otass elaboran el Proyecto de Ley de creación de EP para el departamento de Tumbes, precisándose que esta empresa prestadora es pública de accionariado municipal<sup>10</sup> y no pública de accionariado estatal.

### **Sobre la exposición de motivos del Proyecto de Ley**

**4.17.** De la exposición de motivos se verifica que los fundamentos que sustentan la propuesta legislativa **no sustentan la declaración de necesidad pública e interés nacional** que constituye el objeto del Proyecto de Ley, sino que -únicamente- se centran en desarrollar argumentos para la creación de la EP Sedapat.

<sup>10</sup> En concordancia con lo previsto en la LOM.

**4.18.** Con relación a lo señalado en la sección de “análisis costo-beneficio”, se tiene que su contenido **no guarda relación con lo desarrollado en la justificación de la propuesta legislativa**, dado que, la redacción del texto corresponde a la creación de la EP Sedapat y no al objeto del proyecto de ley que es la “declaración de necesidad pública e interés nacional”.

**4.19.** Así, observamos una contravención al artículo 2<sup>11</sup> de la Ley Para la Producción Legislativa, la cual establece que todo proyecto de ley debe estar debidamente sustentado en la exposición de motivos. Adicionalmente, se observa una vulneración al artículo 7<sup>12</sup> del Reglamento de la Ley para la Producción Legislativa, en virtud del cual, entre otros aspectos, se debe justificar de manera detallada la propuesta normativa.

**4.20.** En función a las normas citadas, **se aprecia que el Proyecto de Ley carece de fundamentación que justifique la necesidad de la aprobación de la norma; por lo que no resulta viable.**

## V. CONCLUSIÓN

En atención a lo expuesto en el presente informe, se advierte que el **Proyecto de Ley no resulta viable.**

## VI. RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 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

---

<sup>11</sup> **Artículo 2.- De los Proyectos de Ley**

Los Proyectos de Ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.

<sup>12</sup> **Artículo 7.- Contenido de la exposición de motivos**

7.1 La exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación.

7.2 La exposición de motivos fundamenta 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, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

7.3 La exposición de motivos incluye necesariamente el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional. Ello debe tener consistencia con el Análisis de Impacto Regulatorio, cuando corresponda.

*Firmado digitalmente*  
**Miguel Angel LAYSECA GARCÍA**  
Director adjunto  
Dirección de Regulación Económica

**Se adjunta:**

- (i) Oficio N.º 568-2025-MPT-ALC
- (ii) Oficio N.º 745-2025-MPCVZ-ALC
- (iii) Oficios N.º 266-2025-SUNASS-DAP
- (iv) Oficios N.º 267-2025-SUNASS-DAP