

INFORME N.º 026-2026-SUNASS-DPN

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

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

José Miguel KOBASHIKAWA MAEKAWA
Director de la Dirección de Fiscalización.

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

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 13846/2025-CR, “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1280 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento”

REFERENCIA : a) Oficio N.º 0851-2025-2026-CVC/CR
b) Oficio N.º 1753-2025-2026-CDRGLMGE-CR

FECHA : 24 de febrero de 2026

I. ANTECEDENTES

- 1.1.** Mediante el Oficio N.º 0851-2025-2026-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 13846/2025-CR, “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1280 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento” (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 1.2.** Mediante el Oficio N.º 1753-2025-2026-CDRGLMGE-CR², la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 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.

¹ Recibido por la Sunass a través de su mesa de partes virtual el 4/2/2026.

² Recibido por la Sunass a través de su mesa de partes virtual el 11/2/2026.



III. BASE NORMATIVA

- Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, LMOR).
- Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE).
- 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 009-2024-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (en adelante, Reglamento de la 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).

IV. ANÁLISIS

De las competencias de la Sunass

- 4.1.** De acuerdo con lo previsto en el artículo 32³ de la LOPE, la Sunass es un organismo regulador creado 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 y posee funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos.
- 4.2.** Por su parte, el artículo 16⁴ 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.

³ **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 solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la Ley de la materia.

4. Definen sus lineamientos técnicos, sus objetivos y estrategias.

5. Determinan su política de gasto de acuerdo con la política general de Gobierno.

6. Están dirigidos por un Consejo Directivo. Sus miembros son designados mediante concurso público. La ley establece los requisitos y el procedimiento para su designación. Sólo podrán ser removidos en caso de falta grave e incompetencia manifiesta debidamente comprobada, y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. La Ley establece el procedimiento para su cese.”

⁴ **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.”

- 4.3.** Asimismo, el artículo 7⁵ 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.
- 4.4.** 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.*
- 4.5.** En ese sentido, las opiniones vertidas en el presente informe sobre el Proyecto de Ley se enmarcan dentro del ámbito de competencia de la Sunass, es decir, aquellas relacionadas con la regulación de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

Situación del Proyecto de Ley

- 4.6.** 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 y en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, habiendo solicitado la opinión de las entidades competentes del sector.

Sobre el Proyecto de Ley

- 4.7.** El Proyecto de Ley consta de tres artículos y dos disposiciones complementarias finales, en virtud del cual, se busca modificar las disposiciones aplicables al Régimen de Apoyo Transitorio (en adelante, RAT).

a) Sobre el objeto

- 4.8.** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1, el Proyecto de Ley tiene por objeto la modificación de la Ley del Servicio Universal, a fin de fortalecer el principio de esencialidad de los servicios de agua potable y saneamiento en el marco del proceso de descentralización en el Perú, conforme se detalla a continuación:

⁵ **“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.”

Proyecto de Ley

Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 94, 95 y 102 del Decreto Legislativo N.º 1280 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento. Con la finalidad de fortalecer el principio de esencialidad de los servicios de agua potable y saneamiento, en el marco del proceso de descentralización en el Perú.

- 4.9.** Al respecto, el numeral 2⁶ del artículo 3 de la Ley del Servicio Universal considera como principio para la gestión y prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, el principio de esencialidad, en virtud del cual se establece que el acceso a los servicios son derechos fundamentales de toda persona de carácter prestacional, por lo que en virtud al referido principio, los servicios de agua potable y saneamiento gozan de especial protección ante la ley, son prioritarios en las asignaciones presupuestales y tienen tratamiento preferencial en las actuaciones del Estado.
- 4.10.** Cabe señalar, que en el marco de lo establecido en la exposición de motivos⁷ del Decreto Legislativo N.º 1620, Decreto Legislativo que modificó la Ley del Servicio Universal, los principios son directrices que ayudan a dar un sentido y orientación que se debe seguir sobre la interpretación de las demás normas (reglas) establecidas en dicho cuerpo normativo; por lo que, desde su función directiva, se orientará a los operadores de la norma para la adopción de una decisión o para dar contenido a un articulado de la Ley del Servicio Universal; mientras que, desde su función integrativa, se contará con medios para establecer un criterio normativo ante un caso de laguna del derecho.
- 4.11.** La referida exposición de motivos continúa señalando que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes; de tal forma que, los principios son mandatos de optimización, en cambio las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no.
- 4.12.** En ese sentido, teniendo en cuenta que el principio de esencialidad ya se considera como sustento fundamental para toda la gestión y prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, del análisis realizado al Proyecto de Ley no se evidencia:
- (i) Identificación de deficiencia normativa concreta en el texto vigente que sustente la necesidad de la norma, máxime si cualquier modificación debe justificar su necesidad, idoneidad y coherencia con el diseño institucional existente respecto a la intervención del RAT.

⁶ “**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.”

⁷ Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2023/Diciembre/21/EXP-DL-1620.pdf>

- (ii) Sustento claro y objetivo de cómo la propuesta de modificación planteada contribuye de manera real a una mejora efectiva y medible en la prestación de los servicios, ni cómo estas se articulan de manera coherente con el diseño institucional vigente.

4.13. Teniendo en cuenta lo antes señalado, se advierte el riesgo de que el objeto considerado en el Proyecto de Ley sea únicamente declarativo, toda vez que no plantea propuestas sustentadas en criterios técnicos y jurídicos, ni genera efectos concretos ni verificables sobre la calidad, eficiencia y sostenibilidad económica y operativa del servicio, por lo que no resulta viable.

b) Sobre la propuesta de modificación de la Ley del Servicio Universal

4.14. El artículo 2 del Proyecto de Ley propone la modificación de los artículos 94, 95 y 102 de la Ley del Servicio Universal.

b.1. Propuesta de modificación del artículo 94:

4.15. De manera concreta, la propuesta de modificación del artículo 94 considera, entre otros aspectos, la intervención del RAT basado en el principio de esencialidad del acceso a los servicios, conforme se detalla a continuación:

Ley del Servicio Universal	Proyecto de Ley
<p>“Artículo 94. Régimen de Apoyo Transitorio 94.1 El Régimen de Apoyo Transitorio tiene por objeto mejorar la eficiencia de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal y las condiciones de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, ejecutando acciones destinadas al reflotamiento de la empresa, en términos de sostenibilidad económica – financiera y sostenibilidad de la prestación de los servicios, para el logro de los objetivos de la política pública del sector saneamiento. (...)</p>	<p>“Artículo 94. Régimen de Apoyo Transitorio 94.1 El Régimen de Apoyo Transitorio – RAT, es una intervención con sentido de urgencia y basado fundamentalmente en el principio de esencialidad del acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. Tiene por objeto mejorar la eficiencia de las empresas prestadoras y las condiciones de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, ejecutando acciones destinadas al reflotamiento de la empresa, en términos de sostenibilidad económica – financiera, sostenibilidad en la gestión empresarial y sostenibilidad de la prestación de los servicios, para el logro de los objetivos de la política pública del sector saneamiento. (...)”.</p>

4.16. Al respecto, se reitera que el Proyecto de Ley y su exposición de motivos no han identificado una problemática específica en el marco normativo vigente que requiera la necesidad de hacer referencia al principio de esencialidad en la denominación del RAT, por lo que se refuerza la idea de que la propuesta es meramente declarativa, sin tener identificados efectos reales y medibles.

4.17. Por otro lado, al ampliar su ámbito de aplicación de empresas públicas de accionariado municipal a todas las empresas prestadoras, se extiende un régimen originalmente diseñado como mecanismo específico de apoyo y reflotamiento a un universo mayor

de empresas prestadoras, lo que podría desnaturalizar su carácter focalizado y generar efectos no previstos en el diseño normativo vigente, máxime si dicho cambio propuesto al artículo 94 se contrapone a las demás disposiciones vigentes en la Ley del Servicio Universal respecto al RAT.

b.2. Propuesta de modificación del artículo 95:

4.18. La propuesta de modificación del artículo 95 de la Ley del Servicio Universal reduce la duración máxima del RAT de quince a seis años, conforme se detalla a continuación:

Ley del Servicio Universal	Proyecto de Ley
<p>“Artículo 95. Duración del Régimen de Apoyo Transitorio 95.1 El Régimen de Apoyo Transitorio tiene una duración máxima de quince (15) años, excepto en los casos que durante la vigencia del Régimen se suscriban los contratos señalados en el Capítulo III del presente Título, en cuyo caso el plazo del Régimen de Apoyo Transitorio se sujeta al plazo de los referidos contratos. (...)</p>	<p>“Artículo 95. Duración del Régimen de Apoyo Transitorio 95.1 El Régimen de Apoyo Transitorio tiene una duración máxima de seis (06) años, excepto en los casos que durante la vigencia del Régimen se suscriban los contratos señalados en el Capítulo III del presente Título, en cuyo caso el plazo del Régimen de Apoyo Transitorio se sujeta al plazo de los referidos contratos.</p>

4.19. Al respecto, del Proyecto de Ley y su exposición de motivos se advierte que la propuesta de reducción de la duración máxima del RAT no tiene ningún tipo de sustento técnico objetivo que haya analizado dicha propuesta. Cabe señalar que una duración máxima de seis años para el RAT es poco realista frente a la complejidad de los procesos de reflotamiento de las empresas prestadoras que se encuentran en una situación crítica.

4.20. La experiencia sectorial demuestra que la recuperación de la sostenibilidad económica-financiera, de la gestión empresarial y de la calidad del servicio requiere plazos mayores, especialmente en empresas con brechas estructurales profundas; por lo que fijar un límite temporal rígido puede generar incentivos para salidas prematuras sin que se hayan superado efectivamente las causales de intervención.

4.21. De esta manera, si bien el RAT tiene naturaleza transitoria, el plazo que a la fecha ha sido considerado en la norma fue concebido para permitir procesos de reflotamiento estructural que requieren intervenciones financieras, contractuales y de gestión; de tal forma que, la reducción propuesta podría limitar la viabilidad de procesos de recuperación, más aún si no se ha tenido en consideración la heterogeneidad existente entre las empresas prestadoras, ni la magnitud y profundidad de las brechas técnicas, operativas y financieras que estas presentan.

4.22. En ese sentido, la falta de un análisis técnico objetivo respecto a la duración del RAT genera una propuesta irrealista que limitaría la viabilidad de procesos de recuperación complejos de las empresas prestadoras que debe verse caso por caso, especialmente en empresas con déficits estructurales significativos.

- 4.23.** Por último, debe señalarse que existe una desconexión entre la propuesta normativa y la exposición de motivos, toda vez que por un lado se propone una reducción de la duración máxima del RAT, no obstante, se señala que *“existen EPS con hasta 10 años en el RAT sin superar las causales que determinaron su intervención”*.

b.3. Propuesta de modificación del artículo 102:

- 4.24.** La propuesta de modificación del artículo 102 de la Ley del Servicio Universal, reduce el periodo en el cual la Sunass evalúa la situación del prestador de tres a dos años de iniciado el RAT, conforme se detalla a continuación:

Ley del Servicio Universal	Proyecto de Ley
<p>“Artículo 102. Evaluación para continuidad o conclusión del Régimen de Apoyo Transitorio 102.1 Cada tres (03) años de inicial el Régimen de Apoyo Transitorio, la Sunass evalúa la situación de la prestación de servicios de saneamiento en el ámbito de las empresas prestadoras comprendidas en el citado Régimen, en función a los aspectos comprendidos en el artículo 89 de la presente Ley.</p>	<p>“Artículo 102. Evaluación para continuidad o conclusión del Régimen de Apoyo Transitorio 102.1 Cada dos (02) años de iniciado el Régimen de Apoyo Transitorio, la Sunass evalúa la situación de la prestación de servicios de saneamiento en el ámbito de las empresas prestadoras comprendidas en el citado Régimen, en función a las causales establecidas en el Artículo 89 de la presente Ley”.</p>

- 4.25.** Al igual que lo señalado anteriormente, del Proyecto de Ley y su exposición de motivos se advierte que la propuesta de reducción del periodo en el cual la Sunass evalúa la situación del prestador de los servicios no tiene ningún tipo de sustento técnico objetivo que haya analizado dicha propuesta. Por el contrario, el plazo de dos años para evaluar la continuidad o conclusión del RAT resulta insuficiente, toda vez que no permitiría valorar mejoras estructurales y sostenibles en la empresa prestadora.
- 4.26.** A través de la evaluación periódica, la Sunass determina si las empresas prestadoras que han sido incorporadas al RAT incurren en alguna causal para su continuidad en dicho régimen o, en caso contrario, concluir su aplicación. En un horizonte tan corto, los cambios observables suelen ser coyunturales o producto de medidas de aplicación inmediata, y no necesariamente reflejan una recuperación real de la gestión, la situación financiera o la calidad del servicio. Reducir el periodo puede debilitar el carácter técnico de la evaluación periódica realizada por la Sunass y aumentar el riesgo de conclusiones prematuras del RAT, los cuales no reflejarían el verdadero estado de las empresas prestadoras inmersas en dicho régimen.
- 4.27.** En ese contexto, ajustar el periodo para la evaluación periódica de la empresa prestadora incorporada al RAT de tres a dos años, es decir, evaluaciones más frecuentes, generaría una sobrecarga administrativa y regulatoria tanto para el organismo regulador como para las empresas prestadoras, sin traducirse en mejoras reales y sostenibles en la gestión ni en la calidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.
- 4.28.** Por las consideraciones descritas en el presente literal, no resulta viable la propuesta de modificación de los artículos 94, 95 y 102 de la Ley del Servicio Universal.

c) Sobre la descentralización y servicios de agua potable y saneamiento

- 4.29.** El artículo 3 del Proyecto de Ley dispone al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) que priorice medidas focalizadas territorialmente, conforme se detalla a continuación:

Proyecto de Ley
<p>Artículo 3. Descentralización y servicios de agua potable y saneamiento El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ente rector en materia de los servicios de agua potable y saneamiento, en el marco de la política permanente de descentralización del Estado, priorizará medidas focalizadas territorialmente:</p> <ul style="list-style-type: none">i. Para fortalecer administrativa, operativa y financieramente a las EPS municipales que dejan el RAT, sin haber superado totalmente las causales de su intervención.ii. Para fortalecer administrativa, operativa y financiamiento a las EPS municipales con causales de intervención, evitando su ingreso al RAT. El Régimen de Apoyo Transitorio será excepcional, sólo en los casos de las EPS municipales fortalecidas durante mínimo 05 años por el ente rector y que evidencien graves causales de intervención.

- 4.30.** Al respecto, si bien el MVCS es el ente rector en materia de los servicios de agua potable y saneamiento, debe considerarse que la normativa sectorial establece que el RAT tiene por objeto mejorar la eficiencia de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal y las condiciones de la prestación de los servicios, ejecutando acciones destinadas al reflotamiento de la empresa, en términos de sostenibilidad económica financiera y sostenibilidad de la prestación de los servicios, para el logro de los objetivos de la política pública del sector.
- 4.31.** En esa línea, la propuesta contemplada en el artículo 3 de Proyecto de Ley no es consistente con el objetivo del RAT, por el contrario, es incoherente con la naturaleza de este, asignándole responsabilidades de fortalecimiento empresarial amplias al ente rector sin definir instrumentos, financiamiento, mecanismos concretos de fortalecimiento ni articulación con otras entidades del sector como la Sunass y el Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS), máxime si según el marco normativo vigente este último es el organismo especializado para la administración y reflotamiento de las empresas prestadoras inmersas en el RAT.
- 4.32.** De esta manera, la propuesta implicaría que el RAT pierda su propósito, en la medida en que el diseño vigente presupone que su conclusión ocurre cuando se verifica que las empresas prestadoras han superado las causales que justificaron la intervención; de tal forma que, admitir salidas sin dicha superación altera la lógica estructural del régimen.
- 4.33.** Por otro lado, condicionar el ingreso al RAT a un fortalecimiento previo mínimo de cinco años por el ente rector introduce un requisito no previsto en la Ley del Servicio Universal ni su reglamento, lo que restringiría la aplicación oportuna del RAT frente a situaciones que requieran intervención inmediata, afectando la coherencia y eficacia del esquema normativo vigente. Aunado a ello, no se establecen criterios objetivos y

reales que permitan acreditar la eficacia del supuesto fortalecimiento de cinco años a empresas prestadoras que debería encontrarse en el RAT.

- 4.34. Por último, la aplicación de esta propuesta puede generar discrecionalidad en la aplicación del RAT, así como posibles conflictos de competencia entre los órganos o instancias involucradas, lo cual podría afectar la uniformidad de criterios, la seguridad jurídica y la adecuada ejecución del marco normativo vigente, por lo que no resulta viable.

d) **Sobre las disposiciones complementarias finales**

d.1 **Primera disposición complementaria final**

- 4.35. La primera disposición complementaria final del Proyecto de Ley contempla un plazo máximo de un año para que aquellas empresas prestadoras que se encuentren por más de seis años en el RAT organicen su salida, conforme se detalla a continuación:

Proyecto de Ley
Disposiciones Complementarias Finales Primera. Continuidad en el RAT de EPS municipales intervenidas por más de 6 años A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal que se encuentren por más de seis (6) años en el Régimen de Apoyo Transitorio tendrán como máximo hasta 01 año adicional para organizar su salida del mismo. La Junta General de Accionistas recupera plenamente sus competencias.

- 4.36. Al respecto, introducir una disposición de mandato automático de conclusión basado únicamente en el tiempo de permanencia, sin vincularlo a la verificación de superación de las causales que motivaron la intervención y, disponer que la Junta General de Accionistas recupere plenamente sus competencias en dicho plazo puede generar una salida formal del régimen sin sustento técnico previo, lo que alteraría el esquema de evaluación y decisión actualmente previsto en el diseño del RAT.
- 4.37. Conforme se ha señalado anteriormente, la propuesta no es consistente con el objetivo del RAT el cual está orientado a mejorar la eficiencia de las empresas prestadoras municipales y las condiciones de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento; y que es bajo esa premisa que la Sunass evalúa y recomienda la conclusión del RAT a partir de la verificación de las condiciones de manera conjunta, sobre las causales que motivaron el ingreso al RAT que se han revertido y que la empresa prestadora no se encuentra incurso en ninguna otra causal de ingreso al régimen.
- 4.38. Disponer el retorno de una empresa prestadora que no ha culminado su proceso de reflotamiento a la plena conducción de la Junta General de Accionistas implica riesgos relevantes para la continuidad y calidad del servicio. En particular, si las causales que motivaron la intervención no han sido superadas de manera objetiva y verificable y/o la empresa incurre en nuevas causales, la restitución del control societario puede reintroducir problemas de gobernanza, gestión ineficiente y toma de decisiones no

alineadas con criterios técnicos, afectando directamente a los usuarios del servicio público.

- 4.39. Asimismo, la aplicación de esta disposición puede generar un alto riesgo de retrocesos en la eficiencia de la gestión empresarial, la sostenibilidad financiera y la calidad y continuidad de los servicios de saneamiento, afectando el cumplimiento de los objetivos del sector y la protección del interés público.
- 4.40. En consecuencia, el RAT dejaría de ser un mecanismo técnico de corrección estructural y pasa a ser un régimen con término forzoso, aun cuando subsistan las deficiencias, generando una posible regresión institucional y financiera de la empresa, por lo que la propuesta legislativa tampoco resulta viable.

d.2 Segunda disposición complementaria final

- 4.41. La segunda disposición complementaria final señala la vigencia de la Ley, conforme se detalla a continuación:

Proyecto de Ley
Disposiciones Complementarias Finales Segunda. Vigencia de la Ley La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. La emisión de normas reglamentarias por parte del Poder Ejecutivo no puede suspender o dilatar los efectos de la presente norma.

- 4.42. Al respecto, si bien a lo largo del presente informe se ha determinado de manera técnico legal que el Proyecto de Ley no resulta viable, en el supuesto negado que se decida continuar con la propuesta debe señalarse que la ausencia de un periodo de adecuación puede generar dificultades prácticas en la implementación de la norma, considerando que las modificaciones inciden directamente en el diseño y operatividad del RAT; por lo que correspondería incorporar una disposición que regule la situación de las empresas que actualmente se encuentran bajo el RAT y los procedimientos en curso, a fin de asegurar una aplicación ordenada y evitar vacíos o incertidumbres en la transición al nuevo esquema.

Sobre la exposición de motivos

- 4.43. Respecto al apartado de problemática de las empresas prestadoras de servicios de saneamiento, la exposición de motivos señala que “20 de éstas se encuentran administradas por el Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) de las cuales, 18 se encuentran en el Régimen de Apoyo Transitorio (RAT) y en su evaluación del 2024, SUNASS adicionalmente recomendó 29 EPS para ser incorporadas al RAT”; no obstante, la información consignada no se encuentra actualizada ni es consistente con los datos recientes.
- 4.44. Actualmente 17 empresas se encuentran en el RAT, de ellas, 2 están a la espera de la ratificación del MVCS para su salida del régimen. Asimismo, en el informe de

evaluación correspondiente al año 2024⁸, la Sunass recomendó el ingreso de 6 empresas prestadoras, y no de 29 como se señala en el texto, lo que evidencia una discrepancia relevante que induce a error y debe ser corregida para no distorsionar el diagnóstico del sector.

- 4.45.** Bajo esa premisa, si bien la evaluación anual de la Sunass constituye una herramienta fundamental para medir la situación del sector, la caracterización de los resultados de 2024 como una “*crisis de sostenibilidad de una magnitud sin precedentes*” no se condice plenamente con las conclusiones del propio informe, en virtud del cual únicamente se recomendó el ingreso de seis empresas al RAT: EMSAPUNO S.A., EMSAPA Yauli-La Oroya S.R.L., EMAPA Pasco S.A., EMSAPA Calca S.A., EMAQ S.A. y SEDA Ayacucho S.A.
- 4.46.** Por otro lado, la Tabla 2 de la exposición de motivos ha considerado como “resumen de situación y causales de recomendación” imprecisiones que inducen a error y que no reflejan con precisión la heterogeneidad real del sector. Así, en el caso de EPS SEDACAJ S.A. se le atribuyen problemas de gestión empresarial, cuando dicha causal fue evaluada por última vez en 2023, mientras que en el caso de EPS MOQUEGUA S.A. desde su salida del RAT, no ha vuelto a presentar causales de ingreso.
- 4.47.** Conforme se ha señalado a lo largo del presente informe, la exposición de motivos carece de la identificación clara y objetiva de una problemática que sustente la necesidad de la norma propuesta. Bajo esa lógica, tampoco existe un sustento objetivo de cómo la propuesta de modificación contribuye de una manera real a una mejora efectiva y medible respecto al marco normativo aplicable relacionado con el RAT.
- 4.48.** Por otro lado, en el apartado de análisis costo-beneficio de la exposición de motivos, respecto a los costos únicamente hace mención al saldo presupuestal de los últimos cinco años del pliego Vivienda, Construcción y Saneamiento y al principio de esencialidad; mientras que con relación a los beneficios solo se hace un listado de supuestos beneficios, que conforme a lo señalado líneas arriba, no han tenido un desarrollo que permita identificar la mejora efectiva y medible de la propuesta legislativa.
- 4.49.** Así pues, al no existir un adecuado análisis costo-beneficio, observamos una clara contravención al artículo 2⁹ de la Ley de Sistematización Legislativa, la cual establece que todo Proyecto de Ley debe estar debidamente sustentado en una exposición motivos. Adicionalmente, se observa una vulneración al artículo 7¹⁰ del Reglamento de

⁸ Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/sunass/informes-publicaciones/6289574-informes-de-las-empresas-prestadoras-de-ingreso-al-rat-2024>

⁹ “Artículo 2.- De los Proyectos de Ley Los Proyectos de Ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.”

¹⁰ “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

la Ley de Sistematización Legislativa, en virtud del cual, entre otros aspectos, se debe justificar de manera detallada la propuesta normativa.

- 4.50.** En función a las normas citadas, se aprecia que el Proyecto de Ley carece de: (i) fundamentación técnica que justifique la necesidad de la aprobación de la norma, y (ii) análisis de impacto de la vigencia de las normas; por lo que, no resulta viable.

V. CONCLUSIONES

- 5.1.** El Proyecto de Ley **no es viable** toda vez que las medidas planteadas inciden de manera significativa en el Régimen de Apoyo Transitorio, al redefinir su naturaleza de régimen de gestión hacia una lógica de intervención excepcional, ampliando su ámbito de aplicación y reduciendo su plazo máximo sin una fundamentación técnica suficiente. Asimismo, se introducen mecanismos de salida automática y restricciones al ingreso al régimen que modifican su carácter causal y técnico, sustituyéndolo por criterios temporales o condicionamientos no previstos en el esquema vigente y carentes de sustento técnico.
- 5.2.** La exposición de motivos del Proyecto de Ley no justifica de manera clara y detallada la necesidad de esta iniciativa, así como tampoco realiza una evaluación costo beneficio del impacto en los grupos de interés involucrados, por lo que adolece de una deficiencia que impide su viabilidad.

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.”

**¡EL PERÚ A TODA
MÁQUINA!**

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente informe a la Comisión de Vivienda y Construcción y 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

Firmado Digitalmente

José Miguel KOBASHIKAWA MAEKAWA

Director

Dirección de Fiscalización.