



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Secretaría
General

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

San Isidro, 08 de abril de 2026

OFICIO N° 00700-2026-VIVIENDA/SG

Señora

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Presente. -

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, “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° 1714-2025-2026-CDRGLMGE-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, “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”.

Al respecto se remite para conocimiento y fines, la Nota N° 130-2026-VIVIENDA-VMCS-DGPRCS de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, que contiene el Informe N° 211-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS de la Dirección de Saneamiento, así como el Informe N° 273-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, documentos mediante los cuales se brinda respuesta a lo solicitado.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad, para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

Firmado digitalmente por
MANUEL EDUARDO LARREA SÁNCHEZ
Secretario General
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Adj. Documentación
HT N°s. 17711-2026



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. La verificación puede ser efectuada a partir del 08/04/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SG/D. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sitrad.vivienda.gob.pe/verifica>, ingresando el tipo y número de documento: OFICIO N° 00000700-2026/SG y/o el número CVD: 1166 2234 4814 6643 y la siguiente clave: 1Pyhbqwc2c.



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

INFORME N° 273-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ

- A** : **MANUEL EDUARDO LARREA SÁNCHEZ**
Secretario General
- Asunto** : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, 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.
- Ref.** : a) Oficio N° 1714-2025-2026/CDRGLMGE-CR
b) Memorándum N° 066-2026-VIVIENDA/VMCS
c) Nota N° 130-2026-VIVIENDA-VMCS-DGPRCS
d) Informe N° 211-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS
H.T. N° 17711-2026
- Fecha** : San Isidro, 27 de marzo de 2026

Por el presente, me dirijo a usted con relación al asunto y documentos de la referencia, a fin de manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el Oficio N° 1714-2025-2026-CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 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, **Proyecto de Ley**.
- 1.2 A través de la Nota N° 130-2026-VIVIENDA-VMCS-DGPRCS, el Director General de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, en adelante **DGPRCS**, remite y hace suyo el Informe N° 211-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS de su Dirección de Saneamiento, en adelante **DS** con el cual se pronuncian por el proyecto de Ley.
- 1.3 Mediante Memorándum N° 066-2026-VIVIENDA/VMCS, el Viceministerio de Construcción y Saneamiento, en adelante **VMCS**, remite a esta Oficina General de Asesoría Jurídica, en adelante **OGAJ** el expediente, y brinda conformidad al citado informe emitido por la DS, a fin de continuar con el respectivo trámite.

II. ANÁLISIS:

2.1 SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley tiene por objeto declarar 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.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

2.2 SOBRE LA SITUACIÓN/ESTADO DEL PROYECTO DE LEY

Según el Portal Institucional del Congreso de la República, el proyecto de Ley se encuentra en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado desde el 21 de enero de 2026¹.

2.3 SOBRE LO SEÑALADO EN EL INFORME DE LA DS DE LA DGPRCS

2.3.1 La **DS** de la **DGPRCS** con el Informe N° 211-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS de su Dirección de Saneamiento - **DS**, señala lo siguiente:

“3.9 Por consiguiente, la constitución de una EPS para la prestación de los servicios de saneamiento debe ser efectuada por Ley, bajo la forma societaria de la sociedad anónima. Al respecto, el artículo 35 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) establece que las empresas municipales son creadas por Ley y a iniciativa de los gobiernos locales.

3.10 En ese sentido, para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se efectúa a través de una empresa municipal bajo la forma societaria anónima; para lo cual, conforme a la LOM los gobiernos locales están facultados para presentar iniciativas legislativas con la aprobación por acuerdo de concejo municipal.

3.11 Asimismo, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1620, dispone la asistencia a las municipalidades provinciales de Tumbes, a través de la OTASS, para la elaboración del proyecto de ley de creación de una EPS.

3.12 Por consiguiente, el Proyecto de Ley es observado porque no ha sido presentado por el gobierno local de Tumbes, además de no contar con la opinión previa favorable de la Sunass, en función a la Escala Eficiente, el área de la prestación y los criterios de viabilidad técnica, legal, económica, financiera determinados por dicho organismo regulador.

IV. CONCLUSIÓN

(...)

“De acuerdo al artículo 53 del TUO de la Ley del Servicio Universal y el artículo 35 de su reglamento, las iniciativas legislativas de creación de una EPS deben contar con opinión favorable de SUNASS, en función a la Escala Eficiente y los criterios de viabilidad técnica, legal, económico financiera que el organismo regulador determine. Sin embargo, el Proyecto de Ley carece de dicha opinión.”

2.4 SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

2.4.1 De acuerdo con los artículos 5 y 6 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en adelante **MVCS**, este Ministerio es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13793> Visto el 26.03.2026

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

territorio nacional.

- 2.4.2 Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento Decreto Legislativo, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2025-VIVIENDA, en adelante **TUO de la Ley del Servicio Universal**, el MVCS es el Ente rector en materia de los servicios de agua potable y saneamiento; y como tal, le corresponde planificar, diseñar, normar, ejecutar y hacer cumplir las políticas nacionales y sectoriales en materia de saneamiento, las que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional.
- 2.4.3 En vinculación a la materia de la propuesta normativa, el literal h) del artículo 84 del Reglamento de Organización y Funciones del MVCS, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, establece que la **DS** de la **DGPRCS** tiene como función opinar sobre iniciativas de políticas, normas, planes, programas y proyectos en las materias de su competencia, como en este caso, en materia de saneamiento.
- 2.4.4 Conforme a lo expuesto, se desprende que el MVCS tiene competencia para emitir opinión respecto a la propuesta contenida en el presente proyecto de Ley, vinculado a aspectos que hagan referencia o incidan en las funciones antes descritas sobre dicha materia y/o sobre el ordenamiento jurídico vigente sobre el particular.

2.5 SOBRE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.5.1 El Proyecto de Ley está compuesto por los artículos 1 y 2, el primero hace referencia al objeto de la Ley y el segundo a la declaratoria 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 en el departamento de Tumbes.
- 2.5.2 Al respecto, **el artículo 195 de la Constitución Política del Perú establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad**, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, siendo competentes entre otros, para administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
- 2.5.3 Así tenemos que el artículo 12 del TUO de la Ley del Servicio Universal, establece que las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano a través de empresas prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento,
- 2.5.4 Respecto a la creación de una EPS, se debe contemplar lo señalado en el **inciso 2 del artículo 53 del TUO de la Ley de Servicio Universal, el cual establece que para constituir una empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento pública, se debe contar previamente con la opinión favorable de Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - Sunass (...)**. Asimismo, el inciso 4 del artículo 36 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, aprobado con Decreto Supremo N° 009-2024-VIVIENDA, **establece que para la creación de una empresa prestadora se debe contar previamente con la opinión favorable de Sunass, en función a la Escala Eficiente, y los criterios de viabilidad técnica legal, económico-financiera que el organismo regulador determine.**

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

- 2.5.5 Por su parte, **el artículo 35 de la Ley Orgánica de Municipalidades**, en adelante LOM, **dispone que las empresas municipales se crean por ley, a iniciativa de los gobiernos locales** y mediante acuerdo de concejo con el voto favorable de más de la mitad del número legal de regidores.
- 2.5.6 En esa línea, es preciso señalar que **la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1620**, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento establece que 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”.
- 2.5.7 De otro lado, se advierte que nos encontramos ante una propuesta normativa de carácter declarativo, en cuyo caso amerita citar la Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR de fecha 12.06.2018, emitida por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, asociada a normas declarativas, que señala lo siguiente:
- (...)
13. *Las leyes que tienen el carácter de **“declaratoria de interés y necesidad pública”** son generalmente **normas declarativas**.*
- (...)
18. *Así también, para Rubio Correa, “la teoría desarrolla el concepto de que **estas normas no son imperativas, sino que constituye, básicamente, una guía de conducta que el Gobierno deberá tomar en cuenta dentro de sus programas en la medida de lo posible.***
(...).
- (...)
24. *Con respecto a las normas declarativas, Paz Mendoza señala que **“la vinculación de una norma declarativa es referencial, discrecional, porque el Parlamento lo que hace con este tipo de normas es pronunciarse sobre una determinada política pública, por tanto, su vinculación está en el ámbito político, no jurídico”.** Por su parte, Abanto Valdivieso ha señalado que **“las normas que declaran de interés nacional alguna materia solo autorizan la ejecución de una determinada política pública, pero no serían vinculantes en tanto generan gasto y los congresistas no están facultados para ello. Es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gasto. Como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización”.***
25. *Bajo ese contexto, y conforme se señaló anteriormente, **las leyes declarativas sirven en algún momento, como sugerencia para la adopción de medidas** del Poder Ejecutivo, **respecto de determinada situación, ante la imposibilidad del legislador de proponer alguna iniciativa de gasto en la ejecución del Presupuesto;** máxime si el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, le otorga al Poder Ejecutivo la competencia exclusiva sobre el diseño y supervisión de las políticas nacionales.*
26. *En consecuencia, **las normas declarativas no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen***



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

ninguna obligación jurídica, y la inobservancia en el cumplimiento de estas leyes, no genera, per sé, ningún tipo de responsabilidad.

“(…) (el resaltado y subrayado es nuestro).”

- 2.5.8 Con base en lo expuesto, el Proyecto de Ley constituye una norma declarativa, esto es, una guía de conducta que las entidades competentes tomarían en cuenta dentro de sus programas en la medida de lo posible, puesto que, se trata de una sugerencia para la adopción de medidas respecto de determinada situación; por lo tanto, **no es imperativa, y tampoco debería generar un impacto económico en el presupuesto de la entidad pública competente**, por cuanto el Congreso de la República no tiene iniciativa de gasto, conforme a lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú².
- 2.5.9 Sin perjuicio de ello, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, indica que en el Análisis Costo-Beneficio se debe realizar el análisis del impacto económico que demuestre que el efecto o impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia, debiendo evitar la frase genérica “La presente ley no irroga gasto al Estado”, sin embargo, en la sección Análisis Costo-Beneficio de la Exposición de Motivos se indica lo siguiente: **“La presente iniciativa legislativa no genera costo adicional al erario nacional por ser una propuesta legislativa (...)”**. Respecto al impacto económico sería asumida con cargo al presupuesto institucional, no obstante, el artículo antes citado establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
- 2.5.10 De acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional, en sus sentencias recaídas en los expedientes N° 00018-2021-PI/TC1 y N° 00027-2021-PI/TC2, la finalidad de dicho artículo es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstas en el presupuesto del correspondiente año fiscal que afecten el balance general de ingresos y egresos previamente establecido.
- 2.5.11 Además, si bien el Proyecto de Ley hace referencia a una descripción de beneficios enmarcados en supuestas mejoras en la prestación del servicio, así como sociales y de gestión; no se advierte que se cumpla con la identificación y cuantificación detallada de los impactos, costos (directos e indirectos) y beneficios (directos e indirectos), conforme lo establece la Guía para la aplicación del análisis costo-beneficio del Manual de Calidad Legislativa del Congreso, aprobado por Acuerdo 208-2024- 2025/MESA-CR – MCL, en los Proyectos de Ley, evidenciándose con ello un incumplimiento a dicho marco normativo.
- 2.5.12 Por otro lado, se advierte que la exposición de motivos del Proyecto de Ley se fundamenta en la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, la cual se encuentra **actualmente derogada** por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1280.
- 2.5.13 En tal sentido, dado que la iniciativa legislativa en esta materia es facultad exclusiva de los gobiernos locales, y ésta no cuenta con la opinión previa favorable de la Sunass, corresponde reevaluar este extremo conforme a las observaciones señaladas.

² Artículo 79 de la Constitución Política del Perú: Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.



*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

- 2.5.14 De acuerdo a la Directiva General N° 007-2020-VIVIENDA/DM, Disposiciones para la Atención de Solicitudes de Opinión de Proyectos y Autógrafas de Ley y Pedidos de Información formulados al MVCS, a sus Organismos Públicos y Entidades Adscritas, aprobada por Resolución Ministerial N° 274-2020-VIVIENDA, y a la opinión emitida por la DGPRCS, esta OGAJ opina que el Proyecto de Ley resulta **observado**.
- 2.5.15 Finalmente, corresponde tener en cuenta que toda iniciativa legislativa que busca introducirse al ordenamiento jurídico debe estar alineada a los derechos y preceptos constitucionales, además debe guardar concordancia o coherencia con las disposiciones que ya forman parte del marco normativo vigente, con el propósito que su aplicación sea viable y permita la implementación de sus medidas.

III. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, desde el punto de vista legal esta Oficina General de Asesoría Jurídica concluye que el Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, 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, **debe ser observado, en atención los fundamentos señalados en el presente informe y el Informe N° 211-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS.**

IV. RECOMENDACIÓN

Se recomienda dar respuesta a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, adjuntando el presente Informe, la Nota N° 130-2026-VIVIENDA-VMCS-DGPRCS de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento; y, el Informe N° 211-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS de su Dirección de Saneamiento, por contener estos la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley.

Atentamente,

Susan Valenzuela Hinostriza
Abogada

El presente Informe cuenta con la conformidad del suscrito.

ALBERTO JAVIER KAMAHARA RAZURI
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

**PERÚ****Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento****Viceministerio
de Construcción
y Saneamiento****Dirección General
de Políticas y Regulación en
Construcción y Saneamiento**

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

NOTA N° 130-2026-VIVIENDA-VMCS-DGPRCS

A : **LUIS HERNÁN CONTRERAS BONILLA**
Viceministro
Viceministerio de Construcción y Saneamiento

ASUNTO : Informe de opinión al Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, “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”

REF a) Oficio N° 1714-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b) Nota N° 096-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ
c) Nota N° 074-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ
(H.T. 17711-2026)

FECHA : San Isidro, 06 de marzo de 2026

Me dirijo a usted, con relación al documento a) de la referencia, a través del cual la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicitó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), la opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, “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”.

Sobre el particular, ponemos en consideración de vuestro despacho el Informe N° 211-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS, elaborado por la Dirección de Saneamiento, el mismo que cuenta con la conformidad de esta Dirección General, a fin que, de encontrarlo conforme, se sirva remitirlo a Oficina General de Asesoría Jurídica a fin de que emita opinión legal, en el marco de sus competencias y funciones, y continuar con el trámite respectivo.

Atentamente,

MAX ARTURO CARBAJAL NAVARRO
Director General
Dirección General de Políticas y Regulación
en Construcción y Saneamiento

MACN/Gmlo/Psqt



INFORME N°211 -2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

A : **MAX ARTURO CARBAJAL NAVARRO**
Director General
Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento

Asunto : Informe de opinión al Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, “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 : **a)** Oficio N°1714-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b) Nota N° 096-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ
c) Nota N° 074-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ
(H.T. N° 17711 -2026)

Fecha : San Isidro, 03 de marzo de 2026

Nos dirigimos a usted, con relación al asunto de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Con fecha el 2 de febrero de 2026, mediante el documento de la referencia a), la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado solicitó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (**MVCS**), la opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, “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” (**Proyecto de Ley**).
- 1.2. Mediante los documentos de las referencias b) y c)¹, la Oficina de Asesoría Jurídica (**OGAJ**) solicita la opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3. Según el Sistema Integrado de Trámite Documentario (**SITRAD**), el despacho del Viceministerio de Construcción y Saneamiento (**VMCS**) remitió los documentos antes indicados a la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento (**DGPRCS**), la cual a su vez los traslada a la Dirección de Saneamiento (**DS**) para su atención.

II. BASE LEGAL

El presente informe tiene como referencia, la siguiente base legal:

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 2.3. Decreto Legislativo N° 1620, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.
- 2.4. Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 2.5. Decreto Supremo N° 009-2024-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba a la Ley de Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento.
- 2.6. Decreto Supremo N° 001-2025-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento.
- 2.7. Resolución Ministerial N° 274-2020-VIVIENDA, que aprueba la Directiva General N° 007-

¹ Remitido a la DS el 10/02/2026 y 26/02/2026, respectivamente.

INFORME N°211 -2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

2020-VIVIENDA/DM denominada “Disposiciones para la Atención de Solicitudes de Opinión de Proyectos y Autógrafas de Ley y Pedidos de Información formulados al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a sus Organismos Públicos y Entidades Adscritas”.

III. ANÁLISIS

Contenido del Proyecto de Ley

- 3.1** El Proyecto de Ley contiene dos (2) artículos y una (1) única Disposición Complementaria Final, que se citan a continuación:

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

Artículo 1. Objeto de la Ley

El presente proyecto de ley tiene como objeto declarar 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..

Artículo 2. Finalidad de la Ley

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.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Coordinación Interinstitucional

En el marco de lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley, 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 Empresa Prestadora de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Tumbes – “SEDAPAT”, de acuerdo con la normativa vigente.

- 3.2** En ese sentido, el Proyecto de Ley se vincula busca crear una empresa nacional autónoma (técnica y financieramente) para la prestación de los servicios de agua y saneamiento en el departamento de Tumbes. Además, la propuesta se vincula a los siguientes aspectos, que serán abordados en el presente informe.

- a) Viabilidad de la creación de una empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento (**EPS**) en el departamento de Tumbes.
- b) Vinculación con la política de integración del sector.

- 3.3** De acuerdo con la información contenida en el portal institucional del Congreso de la República, se aprecia que **el Proyecto de Ley fue propuesto por el congresista Waldemar José Cerrón Rojas del partido Perú Libre**, y se encuentra en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado², desde el 21 de enero de 2026.

Análisis competencial de la DS de la DGPRCS

² Información obtenida el 02 de marzo de 2026 del portal institucional del Congreso de la República, al cual se puede acceder ingresando al enlace siguiente: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13264>

INFORME N°211 -2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

- 3.4** De acuerdo con los artículos 5 y 6 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del MVCS (**LOF**)³, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (**Ley del Servicio Universal**)⁴, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2025-VIVIENDA (**TUO de la Ley del Servicio Universal**), el MVCS es el Ente rector en materia de los servicios de agua potable y saneamiento, y como tal le corresponde planificar, diseñar, normar, ejecutar y hacer cumplir las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno, en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional.
- 3.5** Específicamente, los artículos 81, 82 y 84 del Reglamento de Organización y Funciones (**ROF**) establecen que las funciones del MVCS en materia de saneamiento se encuentran a cargo de la DGPRCS, a través de la DS, las cuales incluyen: i) Elaborar y difundir normas, reglamentos, planes, lineamientos, metodologías, directivas y procedimientos, entre otros, de alcance nacional, en materia de saneamiento; ii) Desarrollar mecanismos de coordinación, articulación y cooperación con los gobiernos regionales, locales y la sociedad civil, para la implementación de las políticas y normas, así como promover las asociaciones público-privadas en materia de saneamiento; iii) Opinar sobre iniciativas de políticas, normas, planes, programas y proyectos en las materias de su competencia; y, iv) Elaborar normas para cautelar la ejecución de la política sectorial relacionada con la administración de los servicios de saneamiento a cargo de las Entidades Prestadoras de Servicio de Saneamiento.

Sobre la viabilidad de la creación de una EPS

- 3.6** Agua Tumbes viene prestando servicios en el departamento de Tumbes (provincias de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar) como unidad ejecutora del pliego de OTASS; es decir, no es una EPS.^{5 6}

3.5. Actualmente, los servicios de agua potable y saneamiento en el departamento de Tumbes son prestados por la Unidad Ejecutora 002 Servicios de Saneamiento Tumbes ("Agua Tumbes") bajo la administración del OTASS, tras la caducidad de la concesión con Aguas de Tumbes S.A. en 2018. Por ende, no existe actualmente una EPS en la zona.

- 3.7** Ahora bien, el artículo 43 de la Constitución Política del Perú (**CPP**), establece que el Estado es uno e indivisible, y su gobierno es unitario, representativo y descentralizado. La CPP, en su artículo 119 establece que la dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo. Asimismo, el artículo 195 de nuestra Carta Magna establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, siendo responsables de administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad. **Por consiguiente, la regulación de los servicios**

³ Publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de enero de 2014.

⁴ Denominación oficial modificada por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1260, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2023.

⁵ La Vigésimo Cuarta Disposición Complementaria Final del TUO de la Ley del Servicio Universal establece que: “*Ante la terminación de contratos de Asociación Público Privada, el OTASS directa o indirectamente, a través de otro prestador, asume la prestación total de los servicios de agua potable y saneamiento de manera provisional, hasta que los responsables de la prestación otorguen la explotación a otro prestador de servicios de agua potable y saneamiento; para lo cual, el OTASS, en lo que corresponda, aplica las disposiciones correspondientes al Título VII, referido al Régimen de Apoyo Transitorio, y al Capítulo V del Título III del presente Decreto Legislativo, referido al Fortalecimiento de la Gestión de los servicios de agua potable y saneamiento.*”

⁶ mediante la Resolución Ministerial N° 374-2018-VIVIENDA, se dispuso i) declarar la caducidad del Contrato de Concesión para la operación y explotación de la infraestructura y los servicios de agua potable y alcantarillado con la empresa Aguas de Tumbes S.A., por el incumplimiento grave de las obligaciones del Concesionario, consistente en la falta de renovación o reconstitución de la Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato de Concesión; y que ii) el OTASS asumía la prestación total de los servicios de saneamiento de manera provisional y excepcional en el ámbito del Contrato de Concesión. Sobre esto último, con la Resolución Directoral N° 095-2018-OTASS/DE, el OTASS creó la Unidad Ejecutora 002 Servicios de Saneamiento Tumbes, en el Pliego 207 OTASS, iniciando sus operaciones en las provincias de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar a partir del 1 de diciembre del 2018, con el nombre “Agua Tumbes”.

INFORME N°211 -2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

públicos es competencia del Poder Ejecutivo (a través del MVCS como su ente rector), mientras que la prestación es de cargo de los gobiernos locales.

- 3.8 Al amparo de dichos dispositivos constitucionales, las normas sectoriales del MVCS regulan los servicios de agua potable y saneamiento, y en particular la creación de una EPS. El artículo 53 del TUO de la Ley del Servicio Universo y el artículo 36 de su reglamento, disponen que se constituyen mediante Ley en el marco del artículo 60 de la CPP y deben 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 dicho organismo regulador:**

“Artículo 53.- Empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas

53.1. Las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas se constituyen con el objeto de prestar los servicios de agua potable y saneamiento, debiendo poseer patrimonio propio y gozar de autonomía administrativa, económica y de gestión, y demás aspectos vinculados con la prestación de los servicios, sujetándose a las políticas, planes y lineamientos normativos aprobados por el Ente rector y/o autoridades competentes, en concordancia con los planes urbanos a cargo de los gobiernos locales.

Se entienden incluidos en el objeto social de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento pública, las actividades económicas que pueden ejecutar a través de su infraestructura y aquella que se cree para comercializar los productos y subproductos derivados de los servicios de agua potable y saneamiento; siempre y cuando, dichas actividades no pongan en riesgo la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, así como la calidad ni la sostenibilidad de dichos servicios. Asimismo, están facultadas a realizar actividades vinculadas al uso eficiente de los recursos hídricos, conforme a lo dispuesto por el Ente rector.

53.2. 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.

53.3 Las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas diseñan su estructura orgánica de conformidad con su norma de creación, de corresponder, y las disposiciones que emita el Ente rector en el marco del régimen legal especial, según corresponda.

(Énfasis agregado)

“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 de 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 presentación 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 lo 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 de 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.

(Énfasis agregado)

- 3.9** Por consiguiente, la constitución de una EPS para la prestación de los servicios de saneamiento debe ser efectuada por Ley, bajo la forma societaria de sociedad anónima. Al respecto, el artículo 35 de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de municipalidades (**LOM**),

INFORME N°211 -2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

establece que las empresas municipales son creadas por Ley y a iniciativa de los gobiernos locales:

“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. En esta materia, las municipalidades pueden celebrar convenios de asesoría y financiamiento con las instituciones nacionales de promoción de la inversión.

Los criterios de dicha actividad empresarial tendrán en cuenta el principio de subsidiariedad del Estado y estimularán la inversión privada creando un entorno favorable para ésta. En ningún caso podrán constituir competencia desleal para el sector privado ni proveer de bienes y servicios al propio municipio en una relación comercial directa y exclusiva.

El control de las empresas municipales se rige por las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.”
(Énfasis agregado).

- 3.10** En ese sentido, para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se efectúa a través de una empresa municipal bajo la forma societaria de sociedad anónima; para lo cual conforme a la LOM los gobiernos locales están facultados para presentar iniciativas legislativas, con la aprobación por acuerdo de concejo municipal.
- 3.11** Por consiguiente, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1620, **dispone la asistencia a las municipalidades provinciales de Tumbes, a través del OTASS, para la elaboración del proyecto de ley de creación de una EPS**, conforme a lo siguiente:

“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”.

- 3.12** Por consiguiente, el Proyecto de Ley es observado porque no ha sido presentado por el gobierno local de Tumbes, además, de no contar con la opinión previa 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 dicho organismo regulador.

Sobre la integración de prestadores prevista en la normativa sectorial

- 3.13** El capítulo II del Título II del TUO de la Ley del Servicio Universal regula lo correspondiente a la organización y política de integración. En específico, el numeral 14.2 de su artículo 14 dispone que los Gobiernos Locales deben incorporar a los prestadores de pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de las empresas prestadoras, de acuerdo a la Escala Eficiente y al Área de Prestación, en el marco de la política de integración.
- 3.14** Dichas disposiciones tienen su sustento en el hecho que el sector saneamiento, presenta un alto nivel de atomización, lo que se traduce en aproximadamente 500 prestadores de servicios en las pequeñas ciudades, y 31,413 prestadores en el ámbito rural y 50 empresas prestadoras en las grandes ciudades (sin incluir los prestadores irregulares), conforme a lo siguiente:

Cuadro N° 01 - Número de Prestadores de Servicios

Ámbito	Prestadores	Población que atiende
Rural	31,413	6 millones
Urbano - Pequeñas ciudades	500	6 millones

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

INFORME N°211 -2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

Urbano - EPS	50	21.5 millones
--------------	----	---------------

Fuente: DS- DATASS a febrero de 2026

- 3.15** La integración de prestadores es nuestro sector es fundamental para el fortalecimiento de los mismos considerando el alto nivel de atomización existente. Al respecto, la **Política Nacional de Saneamiento**, aprobada por el Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA, establece en uno de sus **objetivos el “alcanzar la integración de prestadores”**; por ello, para el **“Eje de Política 3: Fortalecimiento de los prestadores”**, el objetivo específico es “Desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores”; además, la Política Nacional establece como Lineamiento de Política, entre otros, el “Incentivar la integración de prestadores (...) a fin de aprovechar el logro de la eficiencia empresarial (...)”.
- 3.16** Del mismo modo, el **Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026**, aprobado por la Resolución Ministerial N° 399-2021-VIVIENDA, establece como objetivo estratégico 3 el “Desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores”; para lo cual, dispone como objetivo específico 3.2. el “Incentivar la integración de los prestadores, así como la de procesos, con el fin de contribuir a la mejora del acceso y la calidad en la prestación de los servicios de saneamiento”, estableciendo las siguientes líneas de acción:

Imagen N° 1: Objetivo Estratégico 3
Desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores

Objetivo específico 3.2	Líneas de acción
Incentivar la integración de los prestadores, así como la de procesos, con el fin de contribuir a la mejora del acceso y la calidad en la prestación de los servicios de saneamiento.	Desarrollar un estudio de potencialidades y análisis territorial para mejorar la calidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural y urbano, incluyendo procedimientos de integración, áreas de prestación y modelos de gestión aplicables a las condiciones específicas, incluyendo el modelo de gestión de recursos humanos por competencias.
	Fomentar la integración progresiva de prestadores, con procedimientos establecidos de orden administrativo, comercial y operacional, de acuerdo con la normativa vigente, con metas y mecanismos de coordinación de las entidades involucradas e incentivos de financiamiento.
	Generar condiciones para facilitar la formalización y atención a los prestadores del ámbito rural y de pequeñas ciudades, que contribuya al fortalecimiento de la prestación de los servicios de saneamiento.

Fuente: Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026

- 3.17** De acuerdo al artículo 17 del TUO de la Ley del Servicio Universal⁷, para la creación de una empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento (EPS) se debe considerar la **escala eficiente** - entendida como el nivel mínimo en que se puede prestar los servicios de forma eficiente- y el **área de prestación**, referida al espacio geográfico donde el prestador debe dar los servicios de forma eficiente. Ambas son aprobadas por la Sunass y actualizadas cada cinco (05) años, conforme al numeral 186.2 del artículo 186 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal, aprobado por el Decreto Supremo N° 009-2024-VIVIENDA (**Reglamento de la Ley del Servicio Universal**).
- 3.18** La “Actualización de Escala Eficiente 2023”⁸, vigente, indica lo siguiente:

⁷ “Artículo 17.- Integración de prestadores

(...)

17.2. 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

17.3. 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.

(...).”

⁸ Documento aprobado en sesión del Consejo Directivo de la Sunass del 05 de octubre 2023.

INFORME N°211 -2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

“1. INTRODUCCIÓN

(...)

La escala eficiente permite establecer el nivel de producción en el que un prestador puede brindar los servicios minimizando los costos medios o totales por unidad producida con la finalidad de lograr la eficiencia empresarial. De este modo coadyuva a alcanzar los parámetros de mayor acceso a los servicios de saneamiento, cobertura, continuidad del servicio, calidad de los servicios prestados, lo que es fundamental para el desarrollo y bienestar de la población (...).”

6. METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN

(...) para fines del estudio, es de interés conocer la escala eficiente y también el punto de subaditividad, ya que en conjunto estas medidas permiten saber la escala en la cual es eficiente que un solo prestador puede brindar los servicios de saneamiento, minimizando los costos medios por unidad producida, con la finalidad de lograr la eficiencia empresarial. Para este análisis, se busca conocer el punto mínimo de los costos medios y, además, el tramo comprendido entre la escala mínima eficiente (punto de producción donde se agota el aprovechamiento de las economías de escala) y el punto de subaditividad de la función de costos debido a que posterior a dicho punto de producción los costos medios por parte de un solo prestador serían superiores al escenario donde dos prestadores brindan el servicio.”

(El subrayado es nuestro)

- 3.19** La escala eficiente permite conocer el nivel mínimo de volumen de agua producida que deben tener los prestadores para prestar los servicios de agua y saneamiento con el mínimo costo medio; así como, el volumen máximo de agua producida que puede asumir una sola EPS. Al respecto, según la actualización realizada por la Sunass, la escala eficiente es la siguiente:

Imagen N° 2: Resultados de escala eficiente y punto de subaditividad por región

Región natural	Escala Eficiente (m ³)	Punto de subaditividad (m ³)
Costa	111'375'895	179'272'258
Selva	84'891'413	136'658'360
Sierra	148'394'314	239'519'492

Fuente: “Actualización de Escala Eficiente 2023” - Sunass.

- 3.20** En el departamento de Tumbes, según el Estudio tarifario de Agua Tumbes, se proyecta un volumen facturado de **7,004,025⁹** m³ al año 2027¹⁰; cifra que se encuentra *muy por debajo de los niveles de escala eficiente, establecida para la Costa (111 375 895 m3)*. Por ello se aprecia que, en el departamento de Tumbes se cuenta con condiciones para procesos de integración para contar con un volumen elevado de producción **orientado a lograr la eficiencia empresarial**, a fin de “(...) coadyuvar a alcanzar los parámetros de mayor acceso a los servicios de agua potable y saneamiento, cobertura, continuidad del servicio, calidad de los servicios prestados, lo que es fundamental para el desarrollo y bienestar de la población”¹¹. (El subrayado es nuestro).

- 3.21** Con la Resolución de Dirección de Ámbito de la Prestación N° 004-2021-SUNASS-DAP¹², la Sunass determinó el “Área de Prestación de Servicios del departamento de Tumbes” y concluyó lo siguiente:

“VII. DETERMINACIÓN DEL ÁREA DE PRESTACIÓN

Como se indicó anteriormente, el reglamento de la Ley Marco define al área de prestación de servicios como el ámbito de responsabilidad en la que los prestadores de servicios de saneamiento brindan dichos servicios e incluye el área potencial en la que podría brindarlos eficientemente. Asimismo, nos expresa que el área potencial debe considerar la escala eficiente, la política de integración y otros criterios que determine la SUNASS. En relación a la escala eficiente, el monopolio natural de los servicios de saneamiento, debe tomar en cuenta,

⁹ Cuadro N° 158, Ítem V.2.4 Proyección de volumen facturado de agua potable - Estudio tarifario de la UESST 2023-2027.

¹⁰ Estudio Tarifario Unidad Ejecutora 002 Servicios de Saneamiento de Tumbes (UESST) 2023-2027

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6777537/5872630-estudio-tarifario-de-la-unidad-ejecutora-002-servicios-de-saneamiento-tumbes-ue002-ss-tumbes-periodo-2023-2027.pdf?v=1723667487>

¹¹ En página 5 del documento: “Actualización de Escala Eficiente 2023”.

¹² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6849423/5914237-determinacion-del-area-de-prestacion-de-servicios-del-departamento-de-tumbes.pdf?v=1724778214>

INFORME N°211 -2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

tanto la escala mínima eficiente como el test de subaditividad de costos⁴⁸. En relación al departamento Tumbes, la escala mínima eficiente, la cual nos permite conocer la escala de producción que permite que el costo medio sea el mínimo es de 35,229 conexiones (número mínimo referencial), por lo que, al tener en la actualidad la UESS 34,741 conexiones, aún es posible incorporar o integrar mayor cantidad de conexiones a sus servicios. En cuanto a la prueba de subaditividad de costos, esta se aplicó sobre cada una de las Unidades de proceso que abarcan, en conjunto, todo el territorio del departamento. El resultado obtenido nos brinda el tamaño óptimo de mercado de los servicios de saneamiento y su correlación con el espacio territorial. Posteriormente, se realizó una integración entre el área de población servida por la UE Agua Tumbes (el cual corresponde al casco urbano en donde viene brindando el servicio), y el resto del territorio del departamento de Tumbes. Con ello, se determinó el Área de Prestación de Servicios de Tumbes, el cual se aprecia en la siguiente ilustración:

IX CONCLUSIONES

7. *El ADP en la región Tumbes es el área donde la UESS Tumbes presta los servicios de saneamiento o ámbito responsabilidad (área actual que comprende 14 localidades atendidas), más el área potencial donde este prestador podría brindar dichos servicios y que corresponde al ámbito rural donde se encuentra el total de los 34 prestadores rurales caracterizado (...)*
9. *Las oportunidades de integración detectadas se encuentran bajo la tipología de integración entre prestadores tanto en el ámbito urbano como rural, así como posibilidades de asociación o integración entre prestadores del ámbito rural las cuales deben ser aprovechadas para lograr mejorar la calidad, eficiencia y sostenibilidad de los servicios de saneamiento.*

3.22 De lo indicado, Tumbes debe contar con una EPS, que pueda promover y ejecutar procesos de integración de los prestadores del ámbito, orientados a lograr la eficiencia empresarial con el objetivo de **alcanzar mejores condiciones de acceso y cobertura**, en beneficio de la población. Para dicho fin, las municipalidades provinciales respectivas del departamento de Tumbes, deben presentar ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley de creación de una Empresa Prestadora de Servicios de agua potable y saneamiento pública de accionariado municipal.

Sobre la opinión de la DS de la DGPRCS

3.23 En atención al numeral 4 del párrafo 6.3.2 de la Directiva General N° 007-2020-VIVIENDA/DM, en el marco de lo analizado en el presente informe, el Proyecto de Ley presenta las siguientes observaciones, i) la iniciativa legislativa no fue presentada por las municipalidades provinciales respectivas del departamento de Tumbes, así como ii) no cuenta con la opinión previa favorable de Sunass en función a la Escala Eficiente y los criterios de viabilidad técnica, legal, económico-financiera que el organismo regulador determine.

3.24 Sin perjuicio de ello, conforme al marco legal vigente las municipalidades provinciales respectivas, del departamento de Tumbes, deben presentar ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley de Creación de una Empresa Prestadora de Servicios de agua potable y saneamiento pública de accionariado municipal.

IV. CONCLUSIONES

Por lo expuesto, en el marco de las competencias y funciones, la DS de la DGPRCS concluye lo siguiente:

- 4.1** Agua Tumbes viene prestando servicios en el departamento de Tumbes (provincias de Tumbes, Zarumilla y Contralmirante Villar), siendo una unidad ejecutora del pliego de OTASS; es decir, no es una EPS.
- 4.2** De acuerdo al marco legal vigente, las municipalidades provinciales respectivas, del departamento de Tumbes, deben presentar ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley para la creación de una EPS de naturaleza pública de accionariado municipal. La EPS que sea creada debe considerar procesos de integración de los prestadores del departamento, orientados a lograr la eficiencia empresarial con el objetivo de alcanzar mejores condiciones de acceso y cobertura, en beneficio de la población.



INFORME N°211 -2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

4.3 El proyecto de Ley presenta las siguientes observaciones:

- a) De acuerdo a la CPP y la LOM la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se efectúa a través de empresas municipales, creadas a iniciativa de los gobiernos locales con acuerdo del concejo municipal. Sin embargo, el proyecto fue propuesto por el congresista Waldemar José Cerrón Rojas.
- b) De acuerdo al artículo 53 del TUO de la Ley del Servicio Universal y el artículo 35 de su reglamento, las iniciativas legislativas de creación de EPS debe contar con opinión favorable previa de la Sunass, en función a la Escala Eficiente y los criterios de viabilidad técnica, legal, económico-financiera que el organismo regulador determine. Sin embargo, el Proyecto de Ley carece de dicha opinión.

RECOMENDACIÓN

De encontrar conforme el presente Informe por parte del Director General de la DGPRCS¹³, se recomienda poner a consideración del despacho del Viceministerio de Construcción y Saneamiento, para que, de encontrarlo conforme, se sirva remitirlo a la Oficina General de Asesoría Jurídica a fin de que emita opinión legal, en el marco de sus competencias y funciones, y continuar con el trámite respectivo.

Sin otro particular, es todo cuanto informo a usted, para su conformidad, suscripción y trámite respectivo.

Atentamente,

Abg. Pilar Ríos Depaz
Especialista Legal -DS

La que suscribe, otorga conformidad y hace suyo el contenido del presente Informe, suscribiéndolo, y lo eleva a su despacho para su revisión, conformidad y trámite respectivo.

Atentamente,

CINDY LYDA MANTILLA SALCEDO
DIRECTORA
DIRECTOR DE SANEAMIENTO

¹³ El presente informe sustituye al Informe N°200-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

**PERÚ**Ministerio
de Vivienda, Construcción
y SaneamientoSecretaría
GeneralOficina General
de Asesoría Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"*

NOTA N° 096-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ

- A** : **LUIS HERNÁN CONTRERAS BONILLA**
Viceministro de Construcción y Saneamiento
- Asunto** : Reitera solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, "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".
- Ref.** : a) Nota N° 074-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ
b) Oficio N° 1714-2025-2026-CDRGLMGE-CR
H.T. N° 17711-2026
- Fecha** : San Isidro, 24 de febrero de 2026
-

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia b), con el cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, "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".

Al respecto, se reitera la solicitud de opinión formulada por esta Oficina General, realizada mediante el documento de la referencia a), sobre el citado Proyecto de Ley, en el marco de lo dispuesto en la Directiva General N° 007-2020-VIVIENDA/DM denominada "Disposiciones para la Atención de Solicitudes de Opinión de Proyectos y Autógrafas de Ley y Pedidos de Información formulados al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a sus Organismos Públicos y Entidades Adscritas", aprobado por Resolución Ministerial N° 274-2020-VIVIENDA.

Atentamente,

ALBERTO JAVIER KAMAHARA RÁZURI
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

**PERÚ**Ministerio
de Vivienda, Construcción
y SaneamientoSecretaría
GeneralOficina General
de Asesoría Jurídica

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”*

NOTA N° 074-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ

- A** : **OSWALDO MANOLO ROJAS ALVARADO**
Viceministro de Construcción y Saneamiento (e)
- Asunto** : Se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, “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”.
- Ref.** : Oficio N° 1714-2025-2026-CDRGLMGE-CR
(H.T. N° 017711-2026)
- Fecha** : San Isidro, 10 de febrero de 2026
-

Me dirijo a usted en relación al documento de la referencia, con el cual el Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13793/2025-CR, “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”.

Al respecto, en consideración del referido documento, se solicita disponga, a quien corresponda, emita a la brevedad posible, el Informe Técnico-Legal que contenga la opinión sobre el citado Proyecto de Ley, en el marco de lo dispuesto en la Directiva General N° 007-2020-VIVIENDA/DM denominada “Disposiciones para la Atención de Solicitudes de Opinión de Proyectos y Autógrafas de Ley y Pedidos de Información formulados al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a sus Organismos Públicos y Entidades Adscritas”, aprobado por Resolución Ministerial N° 274-2020-VIVIENDA.

Atentamente,

ALBERTO JAVIER KAMAHARA RÁZURI
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Lima, 02 de febrero de 2026

OFICIO N° 1714-2025-2026-CDRGLMGE-CR

Señor
WILDER ALEJANDRO SIFUENTES QUILCATE
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Presente. -

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, solicitar tenga a bien emitir opinión técnica legal sobre el Proyecto de Ley 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”.

Este pedido se formula de acuerdo con el artículo 34° del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96° de la Constitución Política del Perú.

La iniciativa legislativa podrá ser consultada en el portal del Congreso de la República del Perú, en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/13793>

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado