

INFORME N.º 00065-2026-SUNASS-DPN

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

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

SANDRO ALEJANDRO HUAMANÍ ANTONIO
Director de la Dirección de Regulación Económica*

RENATO ADRIÁN DELGADO FLORES
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión al Proyecto de Ley N.º 14460/2025-CR, “Proyecto de ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS”.

REFERENCIA : a) Oficio N.º 1410-2025-2026-CVC/CR
b) Oficio N.º 2140-2025-2026-CDRGLMGE-CR

FECHA : 18 de mayo de 2026

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el oficio a)¹ de la referencia, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, Sunass) opinión respecto al Proyecto de Ley N.º 14460/2025-CR, “Proyecto de ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS”. (en adelante, Proyecto de Ley).
- 1.2. A través del oficio b)² de la referencia, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Sunass opinión sobre el referido Proyecto de Ley.

II. OBJETIVO

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

III. BASE NORMATIVA

- 3.1. Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, **Constitución Política**).
- 3.2. Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, **LOM**).

* Asignación temporal de función con Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 00010-2026-SUNASS-PE.

¹ Recibido por la Sunass a través de su mesa de partes virtual el 27 de abril de 2026.

² Recibido por la Sunass a través de su mesa de partes virtual el 29 de abril de 2026.

USO INTERNO



- 3.3. Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, **LMOR**).
- 3.4. Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (en adelante, **Ley del Servicio Universal**).
- 3.5. Decreto Legislativo N.º 1620, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (en adelante, **Decreto Legislativo N.º 1620**).
- 3.6. Decreto Supremo N.º 009-2024-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (en adelante, **Reglamento de la Ley del Servicio Universal**).
- 3.7. Decreto Supremo N.º 007-2017-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Saneamiento (en adelante, **Política Nacional de Saneamiento**).
- 3.8. Decreto Supremo N.º 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (en adelante, **Reglamento de la Ley Marco para la Producción Legislativa**).
- 3.9. Resolución Ministerial N.º 399-2021-VIVIENDA que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026 y sus anexos (en adelante, **Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026**).
- 3.10. Reglamento General de Fiscalización y Sanción, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 003-2007-SUNASS-CD (en adelante, **Reglamento de Fiscalización y Sanción**).

IV. ANÁLISIS

Sobre el Proyecto de Ley

- 4.1. Sin perjuicio del cumplimiento de los criterios y reglas de técnica legislativa previstos en el Reglamento de la Ley Marco para la Producción Legislativa, los cuales deben observarse en la formulación del Proyecto de Ley, a fin de garantizar su adecuada comprensión e interpretación³, se advierte que el Proyecto de Ley tiene por objeto: (i) desarrollar el procedimiento legal para la creación de empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento (en adelante, empresas prestadoras), y (ii) autorizar a éstas a constituir una nueva, desintegrándose de la que pertenecen, en las provincias donde dicha empresa prestadora brinde el servicio en estándares inferiores a los exigidos por ley, debido a razones tecnológicas, sociales, geográficas o económicas.

Proyecto de Ley
Artículo 1. Objeto de la Ley La presente ley tiene por objeto desarrollar el procedimiento legal para la creación de empresas prestadoras de servicio de saneamiento, así como autorizar excepcional (<i>sic</i>) de (<i>sic</i>) las empresas prestadoras de servicio de saneamiento en las provincias donde la

³ Conforme el párrafo 33.2 del artículo 33 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción Legislativa, el articulado de la norma debe ser claro, sencillo y conciso, sin afectar su comprensión e interpretación.

prestadora autorizada por razones tecnológicas, sociales, geográficas o económicas no se (sic) brinde el servicio en estándares inferiores a los exigidos por ley puedan constituir una nueva prestadora desintegrándose de la que pertenecen.

4.2. Para tal efecto, se propone la modificación del artículo 18 de la Ley del Servicio Universal, así como la incorporación del artículo 18-A a dicho cuerpo normativo, conforme se detalla a continuación:

Proyecto de Ley

Artículo 2. Modificación del artículo 18 del Decreto Legislativo 1280 - Decreto Legislativo que aprueba la ley marco de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento

Se modifica el artículo 18 del Decreto Legislativo 1280 en los siguientes términos:

Artículo 18.- Prohibición y efectos de la desintegración o escisión 18.1.

Está prohibida la desintegración o escisión de los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento. Todo acuerdo o acto orientado a la desintegración o escisión es nulo de pleno derecho, salvo el procedimiento establecido en el artículo 18 - A de la presente Ley.
(...)

Proyecto de Ley

Artículo 3. Incorporación del artículo 18-A en el Decreto Legislativo 1280 - Decreto Legislativo que aprueba la ley marco de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento

Se incorpora el artículo 18-A al Decreto Legislativo 1280 en los siguientes términos:

18-A Creación y escisión excepcional de Los Prestadores.

Las Municipalidades Provinciales en cuya jurisdicción no se brinde el servicio por un prestador o que por razones tecnológicas, sociales, geográficas o económicas se brinde el servicio en estándares inferiores a los exigidos por ley podrán iniciar el proceso de creación de una nueva prestadora siguiendo el siguiente procedimiento:

- a) Aprobación de la decisión de crear la Empresa Prestadora por parte de lo(s) Consejos Municipal(es) Provincial(es) y autorización para la elaboración del informe de viabilidad Técnica y Económica.
- b) Presentación del documento de viabilidad Técnica y Económica a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), para su evaluación e informe favorable en base a la escala eficiente, el área de prestación, y los criterios de viabilidad técnico, legal, económico financiero.
- c) Con el informe favorable de la SUNASS el Consejo Municipal(es) Provincial(es), aprueba y presenta el Proyecto de Ley de creación al Congreso de la República.
- d) El Congreso de la República conforme a su Reglamento, realiza el estudio, debate y aprobación de la ley.

La iniciativa legislativa de creación de prestadores de servicio es de exclusiva competencia de las Municipalidades Provinciales en cuya jurisdicción se instalará la empresa.

- 4.3. Es pertinente indicar que la denominación del Decreto Legislativo N° 1280 prevista en las sumillas de los artículos 2 y 3 del Proyecto de Ley no corresponde a la actualmente vigente, y que fue introducida por el artículo 2 del Decreto Legislativo N.º 1620⁴.
- 4.4. Ahora bien, de la revisión integral del Proyecto de Ley y su exposición de motivos, se advierte que la propuesta normativa tiene por objeto desarrollar el procedimiento legal aplicable para la creación de empresas prestadoras, contemplando para tal efecto, los siguientes supuestos: (i) la escisión de una empresa prestadora existente con la finalidad de constituir una nueva o nuevas empresas prestadoras, y (ii) la constitución de una empresa prestadora en aquellas jurisdicciones de municipalidades provinciales donde los servicios no sean brindados por un prestador de servicios.
- 4.5. En atención a lo expuesto, los comentarios al Proyecto de Ley se desarrollarán conforme a los siguientes puntos:
- En primer término, se determinará si la propuesta de escisión de empresas prestadoras resulta viable conforme el marco normativo sectorial vigente, y sobre la base de ello, si correspondería regular un procedimiento para tal fin, como lo plantea el Proyecto de Ley.
 - En segundo término, se evaluará la propuesta de constitución de una empresa prestadora en aquellas jurisdicciones de municipalidades provinciales donde el servicio no sea brindado por un prestador de servicios.

Sobre la escisión de empresas prestadoras: el Proyecto de Ley contraviene la política de integración y podría genera efectos negativos en la prestación de los servicios

- 4.6. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) en su calidad de ente rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia y, por tanto, competente —entre otras funciones— para la formulación de dichas políticas⁵, aprobó la Política Nacional de Saneamiento, siendo uno de sus objetivos alcanzar la integración de los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento.
- 4.7. En esa medida, la integración de prestadores —dadas las características particulares de los mercados de servicios de agua potable y saneamiento en los que se debe dar el aprovechamiento de las economías de escala y/o de alcance (reducción en los

⁴ Artículo 2. - Modificación de la denominación oficial del Decreto Legislativo N° 1280

Modificar la denominación oficial del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, conforme al siguiente texto:

“Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento”

⁵ Ley 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

(...)

Artículo 6. Competencias exclusivas

El Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento es el órgano rector de 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.

Tiene como competencias exclusivas las siguientes:

1. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial, bajo su responsabilidad.

(...)

costos promedio por la producción de más productos o servicios de forma conjunta)— se constituye como una política pública, en tanto conlleva mejoras significativas en la prestación de dichos servicios, tales como el incremento de la continuidad del servicio, la optimización de los sistemas, la reparación e implementación de acciones operacionales, entre otros.

- 4.8.** Precisamente, a fin de contribuir a la mejora del acceso y la calidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026 —instrumento enmarcado en la Política Nacional de Saneamiento que orienta la gestión y la inversión sectorial— establece como uno de los objetivos específicos del Objetivo Estratégico N.º 3 – OE3: Desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores el “Incentivar la integración de los prestadores, así como la integración de procesos”.
- 4.9.** A nivel normativo, el numeral 30 del artículo 4⁶ del Reglamento de la Ley del Servicio Universal establece que la integración de prestadores es el proceso progresivo por el cual se unifican los prestadores de servicios, a nivel provincial, interprovincial, departamental y macrorregional sobre la base del Área de Prestación de Servicios (en adelante, ADP) y a la Escala Eficiente (en adelante, EE).
- 4.10.** En virtud de la norma citada y de acuerdo con lo señalado en el párrafo 16.1⁷ del artículo 16 de la Ley del Servicio Universal, la integración de prestadores tiene como finalidad:
- Alcanzar la eficiencia empresarial, a través del aprovechamiento de economías de escala y/o alcance.
 - La sostenibilidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

De este modo, se contribuye a mejorar el acceso y la eficiencia en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

- 4.11.** Respecto de los actores involucrados en la ejecución de la política sectorial de integración de prestadores, la Ley del Servicio Universal asigna al Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS), en su condición de organismo público técnico especializado⁸ y encargado de planificar, supervisar o

⁶ **Artículo 4.- Definiciones**

Para efectos de la aplicación del presente Reglamento se tiene en cuenta las definiciones siguientes:

(...)

30. Integración de prestadores: Es el proceso progresivo por el cual se unifican los prestadores de servicios regulares e irregulares a nivel provincial, interprovincial, departamental y macrorregional, en función al área de prestación de servicios y a la escala eficiente, pudiendo aplicarse incentivos; la cual tiene como finalidad, el aprovechamiento de economías de escala y/o alcance, la sostenibilidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento a nivel nacional, lo que contribuye a mejorar el acceso a los servicios y la eficiencia en la prestación de los servicios.
(...)

⁷ **Artículo 16.- Integración de prestadores**

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

(..)

⁸ Adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo⁹, la competencia para promover y ejecutar la política de integración de prestadores, tal y como lo establece el párrafo 8.2¹⁰ del artículo 8 de dicho cuerpo normativo, en concordancia con el párrafo 176.3¹¹ del artículo 176 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

4.12. Si bien se han presentado limitaciones en el avance de la integración de prestadores, provocando que su ejecución haya sido muy baja, tal y como se señala en la exposición de motivos del Proyecto de Ley al precisar que “(...) *la política ha mostrado potencial, pero su impacto real ha sido limitado por factores políticos, institucionales y financieros que aún no han sido plenamente superados (...)*”; resulta pertinente precisar que, mediante el Decreto Legislativo N.º 1620, que modificó la Ley del Servicio Universal y en el Reglamento de la Ley del Servicio Universal, se han establecido disposiciones orientadas a la implementación efectiva de dicha política.

4.13. Precisamente, para efectos de la planificación y ejecución de la política de integración, la Ley del Servicio Universal establece que en el Plan de Integración —*aspecto introducido por el Decreto Legislativo N.º 1620*— se establecen las acciones e inversiones a ejecutarse para la integración de prestadores. En esa línea, el Reglamento de la Ley del Servicio Universal establece que dicho plan es el instrumento de planeamiento que contiene las estrategias, lineamientos y actividades necesarias para la integración de prestadores¹²; es decir, a través de este instrumento se va a concretar el mandato de integración de prestadores.

4.14. Asimismo, se ha dispuesto que, para la ejecución de la política de integración, el OTASS cuenta con las siguientes funciones:

- Promover y ejecutar la política de integración de prestadores del ente rector¹³.
- Dirigir, acompañar y hacer cumplir la política de integración de prestadores¹⁴.
- Elaborar y proponer al MVCS un Plan de Integración por cada ADP¹⁵.
- Realizar el seguimiento del cumplimiento de los Planes de integración y exigir su cumplimiento¹⁶.

⁹ Numeral 1 del artículo 33 de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

¹⁰ **Artículo 8.- Competencias del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento**

(...)

8.2. El OTASS es competente para promover y ejecutar la política del Ente rector en materia de gestión y administración de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento; y, la política de integración de prestadores.

(...)

¹¹ **Artículo 176.- Organización y competencia**

(...)

176.3. El OTASS es el encargado de promover y ejecutar la política del Ente Rector en materia de gestión y administración de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, a cargo de las empresas prestadoras municipales y los prestadores del ámbito urbano en pequeñas ciudades; así como, de la política de integración de prestadores.

(...)

¹² Párrafo 193.1 del artículo 193 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

¹³ Párrafo 8.2 del artículo 8 de la Ley del Servicio Universal concordado con el párrafo 176.3 del artículo 176 de su reglamento.

¹⁴ Numeral 2, del párrafo 80.1 del artículo 80 de la Ley del Servicio Universal, concordado con el numeral 2 del párrafo 176.4 del artículo 176 y el párrafo 186.3 del artículo 186 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

¹⁵ Numeral 2, del párrafo 80.1 del artículo 80 de la Ley del Servicio Universal, concordado con el numeral 2 del párrafo 176.4 del artículo 176 y el párrafo 186.3 del artículo 186 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

¹⁶ Párrafo 186.3 del artículo 186 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

- Evaluar anualmente el cumplimiento de los Planes de Integración y elaborar un benchmarking de la política de integración¹⁷.
- Otorgar incentivos económicos-financieros a favor de las empresas prestadoras para cubrir los costos de operación y mantenimiento incrementales que implique la integración¹⁸.
- Evaluar y aprobar el otorgamiento de incentivos¹⁹.
- Acompañar a los prestadores en todo el proceso de integración²⁰.
- Brindar el fortalecimiento de capacidades e incentivos para la integración²¹.
- Elaborar anualmente un benchmarking de la política de integración²².
- Realizar las denuncias respectivas cuando evidencie un incumplimiento a las disposiciones de la integración de prestadores²³.

4.15. Por su parte, el MVCS cuenta con las siguientes funciones:

- Establecer los incentivos técnicos, económico-financieros y otros incentivos regulatorios que establezca el Reglamento de la Ley del Servicio Universal; así como, las condiciones de calidad diferenciadas para la integración de prestadores²⁴.
- Aprobar el Plan de Integración para cada ADP, elaborado el OTASS²⁵.
- Aprobar los criterios objetivos para la aplicación de incentivos luego de formalizada la integración a través de la modificación del contrato de explotación, a propuesta del OTASS²⁶.
- Aprobar las modalidades, criterios, e incentivos para la integración²⁷.
- Priorizar la asignación de recursos para la implementación de los Planes de Integración²⁸.

4.16. Adicionalmente, la Ley del Servicio Universal asigna a los Gobiernos locales la obligación de incorporar a los prestadores de pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de las empresas prestadoras, de acuerdo con la EE y ADP, en el

¹⁷ Párrafo 196.1 del artículo 196 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

¹⁸ Párrafo 16.6 del artículo 16 de la Ley del Servicio Universal.

¹⁹ Párrafo 192.4 del artículo 192 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

²⁰ Párrafo 16.7 del artículo 16 de la Ley del Servicio Universal.

²¹ Párrafo 16.7 del artículo 16 de la Ley del Servicio Universal.

²² Párrafo 186.3 del artículo 186 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

²³ Párrafo 196.2 del artículo 196 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

²⁴ Párrafo 16.5 del artículo 16 de la Ley del Servicio Universal.

²⁵ Párrafo 16.8 del artículo 16 de la Ley del Servicio Universal concordado con el párrafo 186.4 del artículo 186 y con el párrafo 193.4 del artículo 193 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

²⁶ Párrafo 192.3 del artículo 192 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

²⁷ Párrafo 186.4 del artículo 186 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

²⁸ Párrafo 109.4 del artículo 109 de la Ley del Servicio Universal, concordado con el párrafo 186.4 del artículo 186 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

marco de la política de integración²⁹. Sobre el particular, dicha integración corresponderá que se realice conforme la planificación realizada por el OTASS en el Plan de Integración para cada ADP.

4.17. De manera complementaria, las empresas prestadoras tienen la responsabilidad de realizar todas las acciones necesarias para que la integración se concrete³⁰, siendo estas las siguientes, conforme el artículo 194 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal:

1. Participar, a requerimiento del OTASS, en la elaboración o actualización de los Planes de Integración. Esta obligación comprende la remisión de la información que el citado organismo técnico solicite a las empresas prestadoras.
2. Aprobar en junta general de accionistas la integración de los prestadores de centros poblados, en función al ADP y la EE aprobadas por la Sunass.
3. Suscribir los contratos de explotación o adendas como resultado de los acuerdos de integración de prestadores.
4. Asumir la prestación efectiva de los servicios de agua potable y saneamiento de los centros poblados integrados.
5. Modificar su estatuto y los documentos de gestión que se requieran como resultado de la integración.

4.18. De lo expuesto en los párrafos precedentes, se desprende que la Política Nacional de Saneamiento, el Plan Nacional de Saneamiento y el nuevo marco normativo sectorial vigente establecen una serie de disposiciones orientadas a la implementación de la política de integración de prestadores y no a la escisión o desintegración de prestadores, dado que dicha política tiene por finalidad promover la eficiencia empresarial mediante el aprovechamiento de economías de escala y/o de alcance, así como garantizar la sostenibilidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, contribuyendo de este modo a la mejora de la calidad del servicio en beneficio de los usuarios.

4.19. Precisamente por ello es que el artículo 18³¹ de la Ley del Servicio Universal establece que está prohibida la desintegración o escisión de los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento, disponiendo además que, todo acuerdo o acto destinado a dichos fines es nulo de pleno derecho; mientras que el artículo 197 del Reglamento de Ley del Servicio Universal establece los efectos para las municipalidades accionistas que acuerden separarse o separar a otra municipalidad, tales como no recibir financiamiento, suspensión de intervenciones directas del Gobierno nacional, en tanto no sea efectiva la transferencia de recursos, así como otras que establezca el MVCS.

²⁹ Párrafo 13.2 del artículo 13 de la Ley del Servicio Universal.

³⁰ Párrafo 16.9 del artículo 16 de la Ley del Servicio Universal en concordancia con el numeral 14 del artículo 38 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

³¹ **Artículo 18.- Prohibición y efectos de la desintegración o escisión**

18.1. Está prohibida la desintegración o escisión de los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento. Todo acuerdo o acto orientado a la desintegración o escisión es nulo de pleno derecho.
(...)

4.20. En este sentido, **el Proyecto de Ley no resulta viable, dado que atenta de manera frontal contra la política de integración de prestadores promovida por el MVCS a través de la Política Nacional de Saneamiento, del Plan Nacional de Saneamiento y de la Ley del Servicio Universal y su reglamento, lo cual podría generar desincentivos para el objeto que persigue la integración, al crearse empresas prestadoras por razones ajenas a la eficiencia en la prestación de los servicios, contribuyendo así, a la atomización de prestadores en el mercado; por lo que, no corresponde regular un proceso específico para tal fin como el que se propone.**

4.21. Sin perjuicio de lo arribado en el párrafo anterior, el artículo 18-A del Proyecto de Ley establece como causal para la escisión de empresas prestadoras, el hecho de que, por razones tecnológicas, sociales, geográficas o económicas, la prestación del servicio se realice con estándares inferiores a los exigidos por la ley.

4.22. Lo antes señalado se ve reforzado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, en la cual se identifica como problemática la ausencia, en el marco normativo vigente, de mecanismos excepcionales y procedimientos legales que permitan atender situaciones en las que: (i) la empresa prestadora no pueda brindar eficientemente los servicios debido a una inviabilidad económica; o (ii) el servicio se preste en condiciones inferiores a los estándares mínimos exigidos por la ley.

4.23. Sobre dichos supuestos, corresponde precisar los siguientes aspectos:

- El marco normativo sectorial ha previsto al Régimen de Apoyo Transitorio (en adelante, RAT) como un mecanismo de intervención temporal a cargo del OTASS, orientado al reflotamiento³² de las empresas prestadoras, mediante la asunción de su gestión, cuando estas incurren en alguna de las causales que determinan su incorporación a dicho régimen³³; **aspecto que no ha sido tomado en cuenta por el Proyecto de Ley.**
- En este sentido, frente a una presunta inviabilidad económica de la empresa prestadora o a la prestación de los servicios en condiciones inferiores a los estándares mínimos exigidos por la normativa vigente, corresponde evaluar si tales situaciones configuran causales para la incorporación de la empresa prestadora al RAT, conforme lo criterios previstos en la Norma que establece disposiciones para la evaluación de las causales que determinan la aplicación del RAT, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N.º 070-2025-SUNASS-CD.

³² Conforme el numeral 51 del artículo 4 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal, el reflotamiento es un proceso de mejora de la eficiencia de la empresa prestadora que se encuentra en el RAT, a través de acciones estratégicas y operativas contenidas en el Plan de Reflotamiento, que permitan revertir las causales de ingreso al RAT, superando las deficiencias en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, orientadas al cierre de brechas de calidad y sostenibilidad económica y financiera.

³³ Conforme el artículo 199 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal, la evaluación de las empresas prestadoras se realiza en función a los siguientes criterios: (i) solvencia económica, (ii) solvencia financiera y (iii) sostenibilidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

- De verificarse dichas causales, la respuesta prevista por el marco normativo sectorial no es la escisión de la empresa prestadora, como lo propone el Proyecto de Ley, sino su fortalecimiento y recuperación mediante la aplicación del RAT.
- De otro lado, cabe resaltar que la Sunass tiene competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas aplicables e imponer sanciones a las empresas prestadoras por su incumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el literal d) del párrafo 3.1 del artículo 3 de la LMOR y el artículo 79-A de la Ley del Servicio Universal.
- Al respecto, según el artículo 23 de la Ley del Servicio Universal, los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento están obligados a ejercer el control permanente de la calidad de los servicios que brindan, de acuerdo con las normas de la materia, sin perjuicio de la acción supervisora, fiscalizadora y sancionadora de las autoridades competentes.
- Por su parte, el artículo 13 del Reglamento de la Ley de Servicio Universal establece que la Sunass supervisa y fiscaliza que la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se realice en condiciones de calidad por parte de los prestadores de servicios.
- En ese contexto, en el Reglamento de Fiscalización y Sanción se contempla diversas infracciones relacionadas con la calidad del servicio, específicamente en el ítem C de su anexo 4, tales como, no abastecer a los usuarios afectados por interrupción del servicio de agua potable, no realizar la medición del cloro residual, no ejecutar o ejecutar parcialmente los programas de mantenimiento preventivo de los sistemas de agua potable y tratamiento de aguas residuales, entre otros.
- En este sentido, ante el incumplimiento de los niveles de calidad por parte de una empresa prestadora, corresponde que la Sunass ejerza su función fiscalizadora y sancionadora y no que esta empresa prestadora se desintegre o escinda.

4.24. Finalmente, y no menos importante, cabe señalar que el proceso de escisión podría generar en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento los siguientes efectos:

- Inestabilidad en la calidad del servicio, dado que se presentarían desafíos para la distribución de los sistemas de agua potable y variación en los estándares de calidad del servicio.
- Impacto en la eficiencia operativa, al presentarse duplicidad de esfuerzos, porque cada empresa prestadora tendría que implementar sus propios sistemas administrativos, técnicos y de gestión lo que puede generar un incremento de los costos al implementar nuevas infraestructuras y contratar personal capacitado con posibles efectos en las tarifas que pagan los usuarios de los servicios.
- Desajustes en la estructura tarifaria de la empresa prestadora, lo que también podría impactar en las tarifas que pagan los usuarios.

- Dificultades en la reasignación y capacitación del personal, lo que podría generar una desmotivación y rotación de personal.
- Desafíos en la distribución de activos y pasivos.
- Desconfianza y confusión de los usuarios, lo que generaría incertidumbre sobre la calidad y continuidad de los servicios.
- Posibles riesgos contractuales en el cumplimiento de concesiones o contratos existentes con terceros, entre otros impactos.
- Pérdidas de eficiencia empresarial en aspectos vinculados con la cobranza por los servicios de agua potable y saneamiento.

4.25. De este modo, en el supuesto negado que se apruebe el Proyecto de Ley, este generaría efectos negativos en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en perjuicio de los usuarios, por lo cual no resulta viable.

Sobre los responsables de la prestación de los servicios en el ámbito urbano y el proceso para la creación de una empresa prestadora conforme el marco normativo sectorial vigente

4.26. El artículo 18-A del Proyecto de Ley establece, además de las causales para la escisión de empresas prestadoras, la causal que sustentaría la creación de empresas prestadoras, en la jurisdicción de las municipalidades provinciales, esto es, cuando el servicio no sea brindado por un prestador de servicios.

4.27. Lo antes señalado se ve reforzado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, en la cual se identifica como problemática la ausencia, en el marco normativo vigente, de mecanismos excepcionales y procedimientos legales que permitan atender situaciones en las que el servicio de agua potable y saneamiento no sea brindado en determinadas circunscripciones.

4.28. Sobre el particular, corresponde precisar los siguientes aspectos:

- Conforme el artículo 11³⁴ de la Ley del Servicio Universal, 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. Asimismo, dicho artículo establece que excepcional y temporalmente en aquellas pequeñas ciudades que se encuentran fuera del ámbito de una empresa prestadora, dicha responsabilidad recae en la municipalidad distrital que corresponda, siempre y cuando ésta se encuentre en capacidad de asumirla.
- Sobre las pequeñas ciudades que se encuentran fuera del ámbito de una empresa prestadora, la Ley del Servicio Universal establece que los Gobiernos

³⁴ **Artículo 11.- Responsabilidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano**

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. Excepcional y temporalmente, en aquellas pequeñas ciudades que se encuentran fuera del ámbito de una empresa prestadora, dicha responsabilidad recae en la municipalidad distrital que corresponda, siempre y cuando ésta se encuentre en capacidad de asumirla, de conformidad con lo que establezca la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales.

locales deben incorporar a los prestadores de pequeñas ciudades al ámbito de responsabilidad de las empresas prestadoras, de acuerdo a la EE y al ADP, en el marco de la política de integración; y que excepcionalmente, cuando la Sunass determine que aún no es viable la integración a las empresas prestadoras, autoriza la prestación de los servicios a las municipalidades provinciales o distritales, según corresponda, a través de la constitución de las Unidades de Gestión Municipal (UGM), o a través de la contratación de Operadores Especializados (OE)³⁵.

4.29. Como se observa de lo señalado en los apartados precedentes, el marco normativo sectorial ha previsto quiénes son los responsables de la prestación de los servicios en el ámbito urbano (municipalidades provinciales y excepcionalmente municipalidades distritales), así como los prestadores a través de los cuales deben brindarse dichos servicios (empresas prestadoras y, de manera excepcional en las pequeñas ciudades, una UGM o un OE, según corresponda); sin perjuicio del mandato de integración que corresponde ejecutar a los Gobiernos Locales a efectos de que las pequeñas ciudades se integren al ámbito de responsabilidad de las empresas prestadoras, a fin de que estas últimas asuman la prestación de los servicios en dichas áreas³⁶.

4.30. Aunado a lo anterior, es menester señalar que para los casos en los que existan áreas no atendidas o atendidas de manera deficiente que se encuentren dentro del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora, la vigésima disposición complementaria final de la Ley del Servicio Universal establece que dichas áreas pueden ser entregadas en explotación a otras empresas prestadoras, por parte de la entidad competente³⁷, **aspecto que tampoco ha sido tomado en cuenta por el Proyecto de Ley.**

4.31. Sin perjuicio de lo anterior, es menester señalar que el marco normativo sectorial ya prevé el proceso para la constitución de una nueva empresa prestadora.

4.32. En efecto, para la constitución de una empresa prestadora, el párrafo 47-A.2³⁸ del artículo 47-A de la Ley de Servicio Universal establece que se debe contar

³⁵ Párrafo 13.2 del artículo 13 de la Ley del Servicio Universal.

³⁶ Conforme la décima octava disposición complementaria final del Decreto Legislativo N.º 1620, los prestadores de pequeñas ciudades señalados en los numerales 15.1 y 15.2 del artículo 15 de la Ley del Servicio Universal, bajo responsabilidad, tienen un plazo no mayor de dos años, contado a partir de la entrada en vigencia de dicho decreto legislativo, para integrarse a las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento. Dicho plazo venció en diciembre de 2025.

³⁷ **VIGÉSIMA. Áreas no atendidas por empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal"**

Las áreas no atendidas o atendidas de manera deficiente que se encuentren dentro del ámbito de responsabilidad de una empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento de accionariado municipal, pueden ser entregadas en explotación a otras empresas prestadoras, por parte de la entidad competente.

Para dicho fin, la Sunass como resultado de sus acciones de fiscalización, puede recomendar a la entidad competente, como responsable de la prestación de los servicios de saneamiento, adoptar la decisión de suspender la explotación total o parcial de los servicios de saneamiento, cuando estos no sean prestados conforme a los términos de la explotación otorgada.

³⁸ **Artículo 47-A.- Empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas**

47-A.2. Para constituir una empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento públicas, se debe contar previamente con la opinión favorable de la Sunass, en función a la Escala Eficiente, el área de prestación y los criterios de viabilidad técnica, legal, económica-financiera

previamente con la opinión favorable de la Sunass. Esta opinión corresponde que se emita en atención a: (i) EE, (ii) ADP, (iii) criterios de viabilidad técnica, legal, económica financiera determinados por la Sunass; así como, (iv) los principios que rigen la gestión y prestación de los servicios de agua potable y saneamiento establecidos en la referida ley.

4.33. Lo antes señalado se complementa con las disposiciones contenidas en el artículo 36 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal, el cual establece -entre otros aspectos- que para la creación de un prestador de servicios corresponde que:

1. Los Gobiernos locales verifiquen que en las zonas en las que se vayan a brindar los servicios, el nuevo prestador no se encuentre en el inventario de prestadores de servicios identificados, debiendo mantener actualizado dicho inventario.
2. La empresa prestadora sea creada por Ley como empresa pública de derecho privado, de conformidad con el artículo 60 de la Constitución Política, bajo la forma societaria de sociedad anónima, cuyo accionariado está suscrito y pagado en su totalidad por la(s) municipalidad(es) provincial(es) que la integra(n). Ello se condice con lo previsto en el artículo 35³⁹ de la LOM, en el que se establece que las empresas municipales son creadas por Ley, a iniciativa de los Gobiernos locales con acuerdo del concejo municipal con el voto favorable de más de la mitad del número legal de regidores.
3. Se cuente previamente con la opinión favorable de la Sunass, en función a la EE y los criterios de viabilidad técnica, legal, económico-financiera que el organismo regulador determine.

4.34. Como se puede advertir de lo expuesto en los párrafos precedentes, **el marco normativo sectorial vigente ya prevé el proceso que deben observar las municipalidades provinciales -en su calidad de responsables de la prestación de los servicios y de la iniciativa legislativa correspondiente- para la constitución de una empresa prestadora, por lo que no resulta necesario que se establezcan disposiciones al respecto como lo propone el Proyecto de Ley, más aún cuando en la exposición de motivos no se sustentan las razones por las cuales las disposiciones vigentes vinculadas sobre creación de empresas prestadoras resultarían ineficaces o insuficientes; motivo por el cual, el Proyecto de Ley no resulta viable.**

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.

(...)

³⁹ **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.

(...).

V. CONCLUSIÓN

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

VI. RECOMENDACIÓN

Remitar 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
Sandro Alejandro HUAMANÍ ANTONIO
Director
Dirección de Regulación Económica*

* Asignación temporal de función con Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 00010-2026-SUNASS-PE