



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, 26 de mayo de 2026

OFICIO N° 1054-2026-VIVIENDA/SG

Señora Congressista

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. -



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 26/05/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. 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° 00001054-2026/SG y/o el número CVD: 1170 3633 6285 0897 y la siguiente clave: 1hXoMppt1Y.

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14460/2025-CR, "Proyecto de Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS"

Referencia : a) Oficio N° 2141-2025-2026-CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 2142-2025-2026-CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14460/2025-CR, "Proyecto de Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS".

Al respecto, se remite para conocimiento y fines, copia del Oficio N° 128-2026-VIVIENDA/DM y su respectivo cargo de recepción, el cual adjunta la Nota N° 275-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, que contiene el Informe N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS de su Dirección de Saneamiento; y, el Informe N° 445-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, documento mediante el cual se emitió opinión del Sector respecto al mencionado Proyecto de Ley.

Hago propicia 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° 73522-2026; N°79822-2026



secretariageneral -tramite <secretariageneral-tramite@vivienda.gob.pe>

[MPD Congreso de la República] Notificación de Registro de Documento

Notificaciones Congreso de la República <notificacion@congreso.gob.pe>
Para: secretariageneral-tramite@vivienda.gob.pe

26 de mayo de 2026 a las 5:50 p.m.

Estimado(a) **MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO:**

Mediante la presente, queremos hacerle saber que su nuevo trámite en Mesa de Partes Digital del Congreso de la República, con asunto **OFICIO 0128-2026-VIVIENDA-DM**, ha sido **REGISTRADO** de manera satisfactoria con el **RU N° 2322430** y con los siguientes destinatarios:

	Destinatario
1	COMISION DE VIVIENDA Y CONSTRUCCION

Para ver el estado del documento, inicie sesión en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/mpv/#/login>

Saludos cordiales,
Congreso de la República
Un Congreso Para Todos



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Despacho Ministerial

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

San Isidro, 26 de mayo de 2026

OFICIO N° 128 -2026-VIVIENDA/DM

Señora Congresista

MARÍA GRIMANEZA ACUÑA PERALTA

Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción

Congreso de la República

Presente. -

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14460/2025-CR, Proyecto de Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS

Referencia : a) Oficio N° 1409-2025-2026-CVC/CR
b) Oficio N° 1411-2025-2026-CVC/CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14460/2025-CR, Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS.

Al respecto, se remite para conocimiento y fines, la Nota N° 275-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, que contiene el Informe N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS de su Dirección de Saneamiento; y, el Informe N° 445-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, documentos mediante los cuales se brinda respuesta a lo solicitado.

Hago propicia la oportunidad, para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL Firmado digitalmente por: SIFUENTES
QUILCATE Wilder Alejandro FAU
20504743307 hard
VIVIENDA Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2026/05/26 16:49:45-0500

Firmado digitalmente por
WILDER ALEJANDRO SIFUENTES QUILCATE
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento

MELS/mgr

HT 71847-2026
HT 79330-2026

Av. República de Panamá 3650, San Isidro - Lima 15047
Telf: 211 7930

www.gob.pe/vivienda



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 26/05/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTID. 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° 00000128-2026/DM y/o el número CVD: 1170 3549 5221 4768 y la siguiente clave: 1AKtYNEGc8.



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

INFORME N° 445-2026-VIVIENDA/SG-OGAJ

- A** : **MANUEL EDUARDO LARREA SÁNCHEZ**
Secretario General
- Asunto** : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 14460/2025-CR, “Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS”
- Ref.** : a) Oficio N° 1409-2025-2026-CVC/CR
b) Oficio N° 1411-2025-2026-CVC/CR
c) Oficio N° 2141-2025-2026-CDRGLMGE-CR
d) Oficio N° 2142-2025-2026-CDRGLMGE-CR
e) Memorándum N° 151-2026-VIVIENDA/VMCS
H.T. N° 71847-2026; 73522-2026; 79822-2026; 79330-2026
- Fecha** : San Isidro, 19 de mayo 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° 1409-2025-2026-CVC/CR la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 14460/2025-CR, “Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS”, en adelante, **Proyecto de Ley**.
- 1.2 Con el Oficio N° 2141-2025-2026-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.
- 1.3 A través de la Nota N° 275-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS de fecha 15.05.2026, el Director General de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento - **DGPRCS** remite y hace suyo el Informe N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS de fecha 08.05.2026 de su Dirección de Saneamiento – **DS**, con el cual se pronuncia por el proyecto de Ley.
- 1.4 Mediante el Memorándum N° 151-2026-VIVIENDA/VMCS de fecha 18.05.2026, el Viceministerio de Construcción y Saneamiento - **VMCS** remite a esta Oficina General de Asesoría Jurídica - **OGAJ** el expediente “con conformidad”, 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 modificar el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento a fin de permitir un procedimiento de escisión y creación de las empresas prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento.



*“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

- 2.2.1 Según el Portal Institucional del Congreso de la República¹, con fecha 23.04.2026, la señora Congresista de la República, María Grimaneza Acuña Peralta y otros, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con el Reglamento del Congreso de la República, presenta el Proyecto de Ley, por intermedio del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso.
- 2.2.2 Con fecha 24.04.2026, el Proyecto de Ley fue decretado por la Oficialía Mayor a la Comisión de Vivienda y Construcción y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, para su estudio y dictamen correspondiente.
- 2.2.3 En la fecha de emisión del presente informe, se verifica que el Proyecto de Ley se encuentra en estudio en las Comisiones indicadas anteriormente.

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

- 2.3.1 La **DGPRCS** con el Informe N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS de su Dirección de Saneamiento - **DS**, señala lo siguiente:

“4.8 En base al marco técnico - legal sectorial vigente, con relación al Proyecto de Ley, se emite la siguiente opinión:

a) La prohibición establecida en la Ley del Servicio Universal para la desintegración o escisión de las EPM se sustenta en razones de orden técnico con la finalidad de evitar la atomización de prestadores a nivel nacional, escenario en el cual, la prestación de los servicios se encontraría fragmentada en una numerosa cantidad de prestadores, siguiendo criterios políticos y geográficos, es decir, que en cada provincia deba constituirse un prestador de servicios.

Desde el punto de vista económico, una mayor cantidad de prestadores impide que los servicios de agua potable y saneamiento sean prestados en condiciones de eficiencia y sostenibilidad hacia el público objetivo al cual están dirigidos, es decir la ciudadanía en general.

La disciplina económica ha desarrollado el concepto de economías de escala. Esto es, dada una función de costos, a mayor producción, el costo medio total es menor.

Asimismo, el concepto de subaditividad de costos indica que toda tecnología impone una determinada función de costos con la cual puede resultar más costoso producir la cantidad demandada de un determinado bien por dos o más empresas que por una sola.

Eso quiere decir que una EPS teórica tiene una función de costos, la cual produce con costos medios decrecientes a medida que produzca más. Sin embargo, este proceso se detiene en cierto nivel de producción del desarrollo empresarial; y, luego, la función de producción se curva y pasa a ser creciente, lo cual quiere decir que el efecto de economías de escala desaparece. Finalmente, se llega a un punto en el cual el costo medio es tan alto que es mejor que el mismo mercado se reparta en más de una EPS.

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/14460>



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

En la normativa sectorial vigente el nivel de producción en el que se detienen las economías de escala, es llamado escala eficiente. De acuerdo con la “Actualización de Escala Eficiente 2023”, elaborado por la Superintendencia Nacional de los Servicios de Saneamiento (SUNASS), indica que, para alcanzar dicho punto, todas las EPS deben producir más de 111 millones de m³ para EPS de la costa; 85 millones de m³ para EPS de la selva; y, más de 148 millones de m³ para EPS de la sierra. Por ejemplo, EPS GRAU, al momento de la elaboración del documento, solo producía 82 millones de m³ ; Sedapar, 75 millones de m³ ; mientras que EPS SEDALORETO producía 36 millones de m³ .

En ese sentido, un escenario con mayor cantidad de prestadores, dificultaría la aplicación de economías de escala en un mismo ámbito, que permitan, entre otros, mantener y mejorar los costos promedio para la prestación del servicio, sin disminuir la calidad técnica. Esto se traduce en mayores compras corporativas de insumos necesarios para la prestación del servicio, lo cual permite encontrar descuentos por cantidad comprada. Asimismo, la implementación de procesos operativos modernos y de equipos de trabajo altamente especializados serían viables; pues, de otro modo, no podrían ser financiados con los ingresos de un reducido número de conexiones.

Adicionalmente, debe considerarse que también existen implicancias regulatorias, pues para viabilizar la implementación de esquemas regulatorios de mayor poder se requiere superar el umbral de 100 mil conexiones (párrafo 160.3 del artículo 160 del Reglamento de la Ley de Servicio Universal). Dicho cambio en el esquema regulatorio se debe a que pasar de la aplicación del esquema regulatorio Orientado a Costos con Rezago Regulatorio a otro llamado Empresa Modelo Eficiente supone la introducción de ciertos costos en mejora de software y equipos ingenieriles que resultarían inviables de costear con la tarifa de pocos usuarios. De este modo, para que la fijación de tarifas sea a través de criterios regulatorios más exigentes se requiere de la integración de prestadores.

b) En esa línea, la propuesta de incorporación del artículo 18-A a la Ley del Servicio Universal que plantea la creación de nuevas EPM en los ámbitos escindidos, es contrario con la política de integración de prestadores, la cual es de cumplimiento obligatorio por parte de las municipalidades provinciales y empresas prestadoras, a fin de que integren en su ámbito aquellas localidades previamente identificadas por la SUNASS mediante la escala eficiente y el área de prestación de servicios respectivos, así como el Plan de Integración por parte del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS).

c) El Proyecto de Ley omite considerar que frente a las posibles deficiencias que pudieran tener las EPM en sus ámbitos, el cual es el problema identificado en el Proyecto de Ley, la Ley del Servicio Universal establece la ejecución de diferentes mecanismos a fin de superar las mismas, como son la incorporación de las EPM en el Régimen de Apoyo Transitorio – RAT11.

Efectivamente, el RAT tiene por objeto “mejorar la eficiencia de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal y las condiciones de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, ejecutando acciones destinadas al reflatamiento de la empresa, en términos de sostenibilidad económica - financiera y sostenibilidad de la prestación de los servicios, para el logro de los objetivos de la política pública del sector saneamiento.”

f) En la misma línea que la observación anterior, si bien es cierto que el Proyecto de Ley considera aplicar un procedimiento técnico para la creación de EPM en los

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

ámbitos escindidos, el cual considera inclusive la opinión técnica de la SUNASS, cabe señalar que esa decisión recaería exclusivamente en las municipalidades involucradas, lo cual podría dar lugar a la politización en la toma de decisiones y de la gestión sectorial de los servicios de agua potable y saneamiento.

Al respecto, no debe perderse de vista que si bien las EPM actúan en un marco de autonomía, al tratarse de la prestación de un servicio público, su gestión es materia de evaluación, supervisión y fiscalización por la Sunass como regulador del servicio, entidad a la cual le toca establecer los niveles de calidad en la prestación del servicio, y determinar si estos no son prestados adecuadamente, así como recomendar las acciones para superar las deficiencias advertidas, con el involucramiento del Ente Rector y el OTASS.

En consecuencia, a ello, el Proyecto de Ley resulta no viable.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, esta Dirección, en el marco de sus competencias y funciones, concluye que el Proyecto de Ley N° 14460-2025-CR “Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS” deviene en no viable.”

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 - **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 territorio nacional.
- 2.4.2 Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, en adelante 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 y/o el ordenamiento jurídico vigente sobre la materia.

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

2.5 SOBRE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.5.1 El Proyecto de Ley, está constituido por tres artículos, a través de los cuales se propone modificar el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, a fin de establecer un régimen que permita la creación y escisión de Empresas Prestadoras de Servicios de Agua Potable y Saneamiento (EPS).
- 2.5.2 Cabe señalar que la presente opinión legal tiene como base la opinión técnico legal de la DS de la DGPRCS, a través del Informe N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS, por ello se orienta **a complementar la misma, únicamente en el extremo que corresponde desde el punto de vista estrictamente legal.**
- 2.5.3 Sobre el particular, el artículo 11 de la Ley del Servicio Universal indica que la responsabilidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano recae en las municipalidades provinciales, siendo excepcional y temporal la responsabilidad de las municipalidades distritales únicamente en aquellas pequeñas ciudades que se encuentran fuera del ámbito de una empresa prestadora.

En ese sentido, las municipalidades provinciales, como responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano, **otorgan la explotación de los servicios de agua potable y saneamiento a las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento**, para lo cual se suscriben los contratos de explotación o concesión, según sea el caso, conforme a lo establecido en la Ley del Servicio Universal, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, aprobado por el Decreto Supremo N° 009-2024-VIVIENDA y normas sectoriales.

Asimismo, 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.

- 2.5.4 Por otro lado, cabe traer a colación que, el artículo 15 de la Ley del Servicio Universal señala que **únicamente** son prestadores regulares de los servicios de agua potable y saneamiento, y como tal se encuentran sujetos a la regulación económica², a cargo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) los siguientes:
- Empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento, que pueden ser públicas de accionariado estatal, públicas de accionariado municipal, privadas o mixtas;
 - Unidades de Gestión Municipal;
 - Operadores Especializados; y,
 - Organizaciones Comunales.

Igualmente, refiere que **los prestadores no contemplados, son considerados prestadores irregulares**. Los prestadores irregulares están sujetos a las obligaciones aplicables a la constitución como prestador, la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y a la política de integración, no siendo aplicables los derechos de los prestadores. La Sunass ejerce las funciones de

² La regulación económica de los servicios de agua potable y saneamiento es competencia exclusiva y excluyente de la Sunass a nivel nacional, y comprende, entre otros, la fijación, revisión, reajuste del nivel, determinación de la estructura tarifaria y de cargos de acceso.



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

supervisión, fiscalización y sanción sobre los prestadores irregulares, de conformidad con la normativa que apruebe para tal efecto.

También, conforme el artículo 16 del TUO de la Ley del Servicio Universal, dentro de las modalidades de integración (la cual se realiza con la finalidad de alcanzar la eficiencia empresarial y en función a la escala eficiente y al área de prestación, que determine y apruebe Sunass), **se encuentra la integración de prestadores irregulares a las empresas prestadoras.**

Ante esta realidad, la Política Nacional de Saneamiento³, establece en uno de sus objetivos el “alcanzar la integración de prestadores”; por ello, para el “Eje de Política 3: Fortalecimiento de los prestadores”, tiene como objetivo específico el “Desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión de los prestadores”. De esta manera, la Política Nacional de Saneamiento establece como Lineamiento de Política, entre otros, el *“Incentivar la integración de prestadores (...) a fin de aprovechar el logro de la eficiencia empresarial (...)”*.

2.5.5 El artículo 18 de la Ley del Servicio Universal prescribe que **se encuentra 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.

2.5.6 En base de lo expuesto, se aprecia que el Proyecto de Ley plantea, en primer lugar, la modificación del artículo 18 de la Ley del Servicio Universal para establecer una excepción a la prohibición de la desintegración o escisión de los prestadores de los servicios de agua y saneamiento bajo la justificación, de que ello permitirá crear *“un procedimiento técnico, transparente y democrático que permite garantizar la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento en aquellas provincias donde el modelo actual ha demostrado ser insuficiente.”*

Asimismo, se añade para justificar el “Problema jurídico identificado” que la política de integración *“ha enfrentado fuertes obstáculos, uno de los principales es la resistencia de las municipalidades provinciales; que perciben la integración empresarial como una pérdida de control político sobre “su” empresa”*.

Añade 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”*.

Sobre este último sustento del Proyecto de Ley conviene recordar que el artículo III del Título Preliminar de la Ley del Servicio Universal consagra el principio de Independencia en el manejo de los recursos financieros y patrimonio, a través del cual las municipalidades accionistas y sus autoridades o representantes **se obligan al respeto irrestricto de la autonomía económica, financiera y administrativa de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal; así como a no influir, interferir, restringir, limitar o condicionar las decisiones respecto del destino de los recursos financieros o económicos de la empresa, con excepción de las atribuciones conferidas a su Junta General de Accionistas, en el marco de lo establecido en la Ley del Servicio Universal, su Reglamento y normas sectoriales.**

³ Aprobada por el Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA.

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

En ese sentido, las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal poseen autonomía administrativa, económica y de gestión, no siendo “controladas” por las municipalidades provinciales conforme se señala en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley.

De otro lado, **no se aprecia en la Exposición de Motivos un sustento técnico de la excepción a la escisión o desintegración; ni tampoco que ésta asegure la sostenibilidad en el tiempo de los nuevos prestadores de servicios (producto de la escisión) para prestar eficientemente los servicios de agua potable y saneamiento a la población; ni cómo ello garantizará la prestación continua de los servicios de agua potable y saneamiento.**

Esto último en la misma línea de lo señalado por la DS en su Informe N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS que señala lo siguiente:

*“En ese sentido, un escenario con mayor cantidad de prestadores, **dificultaría la aplicación de economías de escala en un mismo ámbito, que permitan, entre otros, mantener y mejorar los costos promedio para la prestación del servicio, sin disminuir la calidad técnica.**”*

- 2.5.7 Además, **no se aprecia un análisis económico de la norma propuesta**, toda vez que no se ha cuantificado el costo de implementar la medida (los costos que asumirán las diferentes entidades o la tarifa de los servicios de agua potable y saneamiento que se aplicaría los usuarios), ni tampoco se ha tomado en consideración que conforme el 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”*.
- 2.5.8 Por otro lado, en relación a la incorporación del artículo 18-A a la Ley del Servicio Universal, sobre el procedimiento de creación de empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento conviene recordar que ya la normativa vigente establece las condiciones para ello, por lo que no existiría “vacío legal”. Al respecto, el artículo 47-A de la Ley del Servicio Universal, señala que **las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas se constituyen mediante Ley, para lo cual 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; **por ello corresponde observar la incorporación del artículo 18-A.**
- 2.5.9 Además no se aprecia que el Proyecto de Ley analizara como una de las alternativas de solución a la “problemática” identificada, la aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio (RAT) el cual tiene como objeto mejorar la eficiencia de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal y las condiciones de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, ejecutando acciones destinadas al reflotamiento de la empresa, en términos de sostenibilidad económica - financiera y sostenibilidad de la prestación de los servicios, para el logro de los objetivos de la política pública del sector saneamiento.
- 2.5.10 Por lo expuesto, **debe observarse el Proyecto de Ley, considerando que no existe un análisis técnico-legal en la Exposición de Motivos que la justifique, así como lo sustentado técnicamente por la Dirección de Saneamiento mediante su Informe N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS.**



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

III. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considerando lo señalado por la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, concluye que el Proyecto de Ley N° 14460/2025-CR, “Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS” **debe ser reevaluado, conforme a las observaciones contenidas en el presente Informe y en el Informe N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS de la Dirección de Saneamiento.**

IV. RECOMENDACIÓN

Se recomienda dar respuesta a la Comisión de Vivienda y Construcción y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, adjuntando el presente Informe, así como la Nota N° 275-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento; el Informe N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS de su Dirección de Saneamiento, y el Memorándum N° 151-2026-VIVIENDA/VMCS, por contener estos la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL



Firmado digitalmente por: ROTTA FARROMIQUE William Renato FAU
20504743307 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2026/05/19 15:15:59-0500

El presente Informe cuenta con la conformidad del suscrito.

FIRMA DIGITAL



Firmado digitalmente por: KAMAHARA RAZURI Alberto Javier FAU
20504743307 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2026/05/19 17:53:51-0500

ALBERTO JAVIER KAMAHARA RAZURI

Jefe General

Oficina General de Asesoría Jurídica

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Viceministerio
de Construcción
y Saneamiento

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

MEMORÁNDUM N° 151 - 2026-VIVIENDA/VMCS

A : **ALBERTO JAVIER KAMAHARA RÁZURI**
Jefe General de Asesoría Jurídica
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión al Proyecto de Ley N° 14460-2025-CR, “Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS”

Referencia : Oficio N° 1409-2025-2026-CVC/CR
(HT N° 71847-2026)

Fecha : San Isidro, 16 de mayo de 2026

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Presidencia de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita opinión al Proyecto de Ley N° 14460-2025-CR, “*Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS*”.

Sobre el particular, se adjunta la Nota N° 275-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento que contiene y brinda conformidad al Informe N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS, elaborado por la Dirección de Saneamiento¹ respecto del cual este despacho brinda su conformidad y remite a vuestro despacho para que, en el marco de sus competencias y funciones, emita opinión y continúe con el trámite correspondiente.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL



Firmado digitalmente por: CONTRERAS
BONILLA Luis Hernan FAU 20504743307 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2026/05/18 21:26:09-0500

VIVIENDA

Firmado Digitalmente
LUIS HERNÁN CONTRERAS BONILLA
Viceministro de Construcción y Saneamiento
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

¹ Acorde con lo dispuesto en la Directiva General N° 007-2020-VIVIENDA, aprobada con la Resolución Ministerial N° 274-2020-VIVIENDA.

**PERÚ**Ministerio
de Vivienda, Construcción
y SaneamientoViceministerio
de Construcción
y SaneamientoDirección 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° 275-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS

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

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14460-2025-CR, “Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS”

Referencia : Oficio N° 1409-2025-2026-CVC/CR
(HT N° 71847-2026)

Fecha : San Isidro, 13 mayo de 2026

Me dirijo a usted, en atención a al documento de la referencia mediante el cual la Presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la Republica solicita opinión al Proyecto de Ley N° 14460-2025-CR, “Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS”.

Sobre el particular, adjunto ponemos en consideración de vuestro despacho el Informe N°463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS, elaborado por la Dirección de Saneamiento¹, el mismo que cuenta con la conformidad de la Dirección General, a fin que, previa conformidad de su parte, se sirva remitirlo a la Oficina General de Asesoría Jurídica para que continúe con el trámite respectivo.

Atentamente,

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: CARBAJAL NAVARRO Max
Arturo FAU 20504743307 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2026/05/15 11:56:20-0500



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

MVCS
Por: LINARES ORMENO Glendy Mishell FAU 20504743307 soft
Matriz: Doy V B
Fecha: 2026/05/13 12:33:06-0500

MACN/Gmlo/Dkma

¹ Acorde con lo dispuesto en la Directiva General N° 007-2020-VIVIENDA, aprobada con la Resolución Ministerial N° 274-2020-VIVIENDA.

**INFORME N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS**

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

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 14460-2025-CR, "Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS"

Referencia : Oficio N° 1409-2025-2026-CVC/CR
(HT N° 71847-2026)

Fecha : San Isidro, 8 de mayo de 2026.

Me dirijo a usted, con relación al asunto y documento de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento de la referencia, la presidenta de la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (**MVCS**) que emita opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 14460-2025-CR, "Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS" (**Proyecto de Ley**).
- 1.2 Mediante el Sistema Integrado de Trámite Documentario (**SITRAD**), el despacho del Viceministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS) deriva el documento referido a la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento (DGPRCS) para su atención, quien lo traslada a la Dirección de Saneamiento (**DS**), para la emisión de la opinión correspondiente en el marco de sus competencias.

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 Saneamiento¹.
- 2.3 Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento².
- 2.4 Decreto Supremo N° 009-2024-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento³.
- 2.5 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 Saneamiento⁴.
- 2.6 Resolución Ministerial N° 274-2020-VIVIENDA, 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".⁵

III. OBJETO

Evaluar y emitir opinión, en el marco de las competencias de esta DS de la DGPRCS respecto del Proyecto de Ley, en atención a lo solicitado por la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República.

¹ Publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 19 de enero de 2014.

² Publicación en el diario oficial *El Peruano*, el 19 de junio de 2014.

³ Publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 16 de noviembre de 2024.

⁴ Publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 15 de enero de 2025.

⁵ De fecha 2 de noviembre de 2020.

INFORME N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

IV. ANALISIS

Contenido del Proyecto de Ley

4.1 El Proyecto de Ley tiene tres (3) artículos que se citan a continuación:

“PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA CREACIÓN Y ESCISION DE LAS EPS

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 de las empresas prestadoras de servicio de saneamiento en las provincias donde la prestadora autorizada por razones tecnológicas, sociales, geográficas o económicas no se brinde el servicio en estándares inferiores a los exigidos por ley puedan constituir una nueva prestadora desintegrándose de la que pertenecen.

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.
(...)*

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”.

4.2 En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se señala como parte del sustento que la integración de prestadores ha tenido resultados limitados y desiguales, asimismo se señala que la prohibición de la desintegración o escisión de las empresas prestadores de servicios de saneamiento habría generado un vacío normativo a determinadas situaciones:

- *“El servicio de agua potable y saneamiento no se brinda en determinadas circunscripciones, o*
- *El servicio se presta en condiciones inferiores a los estándares mínimos exigidos por ley, debido a:*
 - *Limitaciones tecnológicas,*



INFORME N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

- *Condiciones geográficas adversas,*
- *Factores sociales,*
- *Inviabilidad económica de la EPS existente para atender eficientemente toda su área de prestación”.*

Por lo que – según se señala- las municipalidades provinciales carecerían de una vía legal clara para promover soluciones institucionales que permitan garantizar el acceso efectivo a servicios de saneamiento adecuados en su jurisdicción.

Situación del Proyecto de Ley

- 4.3 De acuerdo con la información contenida en el portal institucional del Congreso de la República, se aprecia que el Proyecto de Ley fue propuesto como autora principal por la Congresista de la República María Grimaneza Acuña Peralta, integrante del Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, y se encuentra en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Vivienda y Construcción⁶.

Análisis competencial

- 4.4 De acuerdo con los artículos 5 y 6 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones (LOF) del MVCS⁷, 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)⁸, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2025-VIVIENDA (TUO de la Ley del Servicio Universal) el MVCS es el Ente Rector del sector saneamiento y como tal, le corresponde planificar, diseñar, normar y ejecutar 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.
- 4.5 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 opinar sobre iniciativas de políticas, normas, planes, programas y proyectos en las materias de su competencia, como es la materia de saneamiento.

Opinión de la DS

- 4.6 El Proyecto de Ley plantea dos aspectos, el primero, que en el ámbito de una Empresa Prestadora de Servicios de Agua Potable y Saneamiento de accionariado municipal (EPM) existente se permita la desintegración de una provincia en la que no se brinden los servicios en condiciones de calidad; y, el segundo que, respecto de esas provincias, se cree, por ley, una nueva EPM que la sustituya.
- 4.7 Con relación a estos planteamientos, de acuerdo con el marco legal vigente en materia de prestación y gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, rigen las disposiciones siguientes:
- a) De conformidad con el numeral 2 del artículo 80 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, constituye una función específica compartida de las municipalidades provinciales, las siguientes:

“2.1. Administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio.”

⁶ Información obtenida el 5 de mayo 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/2021/14460>

⁷ Publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 19 de enero de 2014.

⁸ Denominación modificada por el Decreto Legislativo N° 1620.

**INFORME N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS**

“2.3. Proveer los servicios de saneamiento rural cuando éstos no puedan ser atendidos por las municipalidades distritales o las de los centros poblados rurales, y coordinar con ellas para la realización de campañas de control de epidemias y sanidad animal.”

- b) En concordancia con la precitada Ley Orgánica, el TUO de la Ley del Servicio Universal, dispone que la organización de los prestadores de servicios, entre ellas las EPM, se sostienen en los principios de eficiencia y de territorialidad, los cuales señalan:

“8. Eficiencia: En la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se busca la satisfacción del usuario optimizando la utilización de los recursos; priorizando el aprovechamiento de las economías de escala y/o de alcance, la modernización de la gestión, la innovación y la aplicación de tecnologías adecuadas a las condiciones culturales, socio económicas y ambientales del ámbito de prestación de los servicios.”⁹

“13. Territorialidad: En la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento se busca la optimización del conjunto de fuentes, sistemas y procesos que intervienen en la prestación de dichos servicios, promoviendo su gestión integral desde su planificación, formulación y ejecución, hasta la gestión efectiva del servicio; en armonía con las políticas sectoriales que confluyen en el territorio, promoviendo mecanismos de integración interinstitucional y articulación intersectorial, con enfoque de cuenca, que promuevan la dinámica territorial de desarrollo con una visión integral y participativa de la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento.”¹⁰

- c) De manera específica, para el caso del ámbito urbano, el numeral 14.1 del artículo 14 del TUO de la Ley del Servicio Universal señala que *“14.1 Las municipalidades provinciales, como responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano, otorgan la explotación de los servicios de agua potable y saneamiento a las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento, en adelante empresas prestadoras, para lo cual se suscriben los contratos de explotación o concesión, (...)”*; y respecto al ámbito rural, el numeral 15.1 del artículo 15 señala *“15.1. La prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural es ejercida por la municipalidad competente, directamente, a través de las Unidades de Gestión Municipal, o indirectamente, a través de las Organizaciones comunales, conforme lo establezca el Reglamento y las normas sectoriales.”*
- d) Respecto a la política de integración de prestadores, el artículo 17 del TUO de la Ley del Servicio Universal, señala: *“17.1 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.”*; y de conformidad con el artículo 18, la política de integración alcanza también a *“la integración de operaciones y procesos entre las empresas prestadoras, con la finalidad de aprovechar las economías de escala y/o de alcance”*.
- e) En base a las disposiciones anteriores que establecen y promueven la concentración de los prestadores en un ámbito determinado a fin de alcanzar la eficiencia en la prestación de los servicios, el artículo 19 del TUO de la Ley del Servicio Universal, prohíbe de manera expresa la desintegración o escisión de los prestadores en los términos siguientes:

“19.1. 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.

19.2. El Reglamento establece los efectos para aquellos casos en los que se tome la decisión o se ejecute la desintegración o escisión de los prestadores de servicios de saneamiento.”

⁹ Numeral 8 del artículo III del Título Preliminar el DL 1280.

¹⁰ Numeral 13 del artículo III del Título Preliminar el DL 1280.



INFORME N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

- f) Sin perjuicio de lo anteriormente establecido, el numeral 19.5, el TULO de la Ley del Servicio Universal señala *“19.5. No se considera desintegración o escisión al acuerdo de la Junta General de Accionistas que implique el integrarse a una empresa prestadora anteriormente constituida, la cual requiere de la opinión favorable de la Sunass, de acuerdo al área de prestación y a la escala eficiente.”*
- g) Respecto a la creación de nuevos prestadores, el artículo 36 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal establece las condiciones aplicables, conforme a lo siguiente:

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

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

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

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

- 4.8** En base al marco técnico - legal sectorial vigente, con relación al Proyecto de Ley, se emite la siguiente opinión:

- a) La prohibición establecida en la Ley del Servicio Universal para la desintegración o escisión de las EPM se sustenta en razones de orden técnico con la finalidad de evitar la atomización de prestadores a nivel nacional, escenario en el cual, la prestación de los servicios se encontraría fragmentada en una numerosa cantidad de prestadores, siguiendo criterios políticos y geográficos, es decir, que en cada provincia deba constituirse un prestador de servicios.

Desde el punto de vista económico, una mayor cantidad de prestadores impide que los servicios de agua potable y saneamiento sean prestados en condiciones de eficiencia y sostenibilidad hacia el público objetivo al cual están dirigidos, es decir la ciudadanía en general.

La disciplina económica ha desarrollado el concepto de economías de escala. Esto es, dada una función de costos, a mayor producción, el costo medio total es menor.

Asimismo, el concepto de subaditividad de costos indica que toda tecnología impone una determinada función de costos con la cual puede resultar más costoso producir la cantidad demandada de un determinado bien por dos o más empresas que por una sola.

Eso quiere decir que una EPS teórica tiene una función de costos, la cual produce con costos medios decrecientes a medida que produzca más. Sin embargo, este proceso se



INFORME N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

detiene en cierto nivel de producción del desarrollo empresarial; y, luego, la función de producción se curva y pasa a ser creciente, lo cual quiere decir que el efecto de economías de escala desaparece. Finalmente, se llega a un punto en el cual el costo medio es tan alto que es mejor que el mismo mercado se reparta en más de una EPS.

En la normativa sectorial vigente el nivel de producción en el que se detienen las economías de escala, es llamado escala eficiente. De acuerdo con la “Actualización de Escala Eficiente 2023”, elaborado por la Superintendencia Nacional de los Servicios de Saneamiento (**SUNASS**), indica que, para alcanzar dicho punto, todas las EPS deben producir más de 111 millones de m³ para EPS de la costa; 85 millones de m³ para EPS de la selva; y, más de 148 millones de m³ para EPS de la sierra. Por ejemplo, EPS GRAU, al momento de la elaboración del documento, solo producía 82 millones de m³; Sedapar, 75 millones de m³; mientras que EPS SEDALORETO producía 36 millones de m³.

En ese sentido, un escenario con mayor cantidad de prestadores, dificultaría la aplicación de economías de escala en un mismo ámbito, que permitan, entre otros, mantener y mejorar los costos promedio para la prestación del servicio, sin disminuir la calidad técnica. Esto se traduce en mayores compras corporativas de insumos necesarios para la prestación del servicio, lo cual permite encontrar descuentos por cantidad comprada. Asimismo, la implementación de procesos operativos modernos y de equipos de trabajo altamente especializados serían viables; pues, de otro modo, no podrían ser financiados con los ingresos de un reducido número de conexiones.

Adicionalmente, debe considerarse que también existen implicancias regulatorias, pues para viabilizar la implementación de esquemas regulatorios de mayor poder se requiere superar el umbral de 100 mil conexiones (párrafo 160.3 del artículo 160 del Reglamento de la Ley de Servicio Universal). Dicho cambio en el esquema regulatorio se debe a que pasar de la aplicación del esquema regulatorio Orientado a Costos con Rezago Regulatorio a otro llamado Empresa Modelo Eficiente supone la introducción de ciertos costos en mejora de software y equipos ingenieriles que resultarían inviables de costear con la tarifa de pocos usuarios. De este modo, para que la fijación de tarifas sea a través de criterios regulatorios más exigentes se requiere de la integración de prestadores.

- b) En esa línea, la propuesta de incorporación del artículo 18-A a la Ley del Servicio Universal que plantea la creación de nuevas EPM en los ámbitos escindidos, es contrario con la política de integración de prestadores, la cual es de cumplimiento obligatorio por parte de las municipalidades provinciales y empresas prestadoras, a fin de que integren en su ámbito aquellas localidades previamente identificadas por la SUNASS mediante la escala eficiente y el área de prestación de servicios respectivos, así como el Plan de Integración por parte del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (**OTASS**).
- c) El Proyecto de Ley omite considerar que frente a las posibles deficiencias que pudieran tener las EPM en sus ámbitos, el cual es el problema identificado en el Proyecto de Ley, la Ley del Servicio Universal establece la ejecución de diferentes mecanismos a fin de superar las mismas, como son la incorporación de las EPM en el Régimen de Apoyo Transitorio – RAT¹¹.

Efectivamente, el RAT tiene por objeto “mejorar la eficiencia de las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal y las condiciones de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, ejecutando acciones destinadas al reflotamiento de la empresa, en términos de sostenibilidad económica - financiera y sostenibilidad de la prestación de los servicios, para el logro de los objetivos de la política pública del sector saneamiento.”

- d) En la misma línea que la observación anterior, si bien es cierto que el Proyecto de Ley considera aplicar un procedimiento técnico para la creación de EPM en los ámbitos escindidos, el cual considera inclusive la opinión técnica de la SUNASS, cabe señalar que esa decisión recaería exclusivamente en las municipalidades involucradas, lo cual podría

¹¹ Artículo 103 del TUO de la Ley del Servicio Universal.



INFORME N° 463-2026-VIVIENDA/VMCS-DGPRCS-DS

dar lugar a la politización en la toma de decisiones y de la gestión sectorial de los servicios de agua potable y saneamiento.

Al respecto, no debe perderse de vista que si bien las EPM actúan en un marco de autonomía, al tratarse de la prestación de un servicio público, su gestión es materia de evaluación, supervisión y fiscalización por la Sunass como regulador del servicio, entidad a la cual le toca establecer los niveles de calidad en la prestación del servicio, y determinar si estos no son prestados adecuadamente, así como recomendar las acciones para superar las deficiencias advertidas, con el involucramiento del Ente Rector y el OTASS.

En consecuencia, a ello, el Proyecto de Ley resulta no viable.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, esta Dirección, en el marco de sus competencias y funciones, concluye que el Proyecto de Ley N° 14460-2025-CR “Ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS” deviene en no viable.

VI. RECOMENDACIÓN

De encontrar conforme el presente informe por parte del director general de la DGPRCS, se recomienda poner este 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 informamos a usted, para su revisión, conformidad, suscripción y trámite respectivo.

Atentamente,



Firmado digitalmente por ADANAQUE MAMANI Alex Raul FAU 20504743307 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08.05.2026 17:32:08 -05:00

Econ. Alex Adanaque Mamani
Analista en Saneamiento



Firmado digitalmente por VILLANUEVA HURTADO Kevin Luis FAU 20504743307 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08.05.2026 17:34:08 -05:00

Ing. Kevin Villanueva Hurtado
Coordinador en Confiabilidad de la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento-DS



Firmado digitalmente por CASTAÑEDA JULCA Maria Magdalena FAU 20504743307 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2026/05/08 17:23:05-0500

Abg. María Castañeda Julca
Especialista Legal en Saneamiento

La que suscribe, luego de la revisión correspondiente, otorga conformidad y hace suyo el contenido del presente informe, suscribiéndolo, y remito a su despacho para su revisión, conformidad y trámite respectivo.

Atentamente,



Firmado digitalmente por: VERGARA LEON Ana Maria FAU 20504743307 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2026/05/08 18:37:15-0500

ANA MARIA VERGARA LEÓN
DIRECTORA
DIRECCIÓN DE SANEAMIENTO

RU 2271022

Lima, 27 de abril de 2026

OFICIO N° 1409-2025-2026-CVC/CR

Señor

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

ASUNTO: Solicito opinión e informe Técnico del Proyecto de Ley 14460/2025-CR

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a su vez, solicitar opinión institucional del **Proyecto de Ley 14460/2025-CR, "PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA CREACIÓN Y ESCISION DE LAS EPS"**, la misma que será un valioso aporte en tanto, será objeto de estudio por parte de la comisión que presido coadyuvando al resultado del mismo.

Este pedido se formula, al amparo de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, y en los artículos 22, literal b), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República.

Se adjunta el proyecto de ley mencionado para estudio y análisis por su institución.

<https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzg4MzE5/pdf>

Esperando su pronta respuesta, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/04/2026 10:51:23-0500

MARÍA GRIMANEZA ACUÑA PERALTA
Presidenta
Comisión de Vivienda y Construcción

MGAP/acc.

Lima, 29 de abril de 2026

OFICIO N° 2141-2025-2026-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 14460/2025-CR, “Proyecto de ley que establece el procedimiento para la creación y escisión de las EPS”.

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/2021/14460>

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