

INFORME N.º 068-2026-SUNASS-DPN

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

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

José Miguel KOBASHIKAWA MAEKAWA
Director de la Dirección de Fiscalización

Renato Adrián DELGADO FLORES
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 14469/2025-CR, “Proyecto de Ley que modifica el Decreto Legislativo 1280 con el fin de establecer un procedimiento para salir del Régimen de Apoyo Transitorio-RAT”

REFERENCIA : Oficio N.º 1430-2025-2026-CVC/CR¹

FECHA : 20 de mayo de 2026

I. ANTECEDENTE

Mediante el Oficio N.º 1430-2025-2026-CVC/CR, la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República solicita a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, **Sunass**) emita opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 14469/2025-CR, “Proyecto de Ley que modifica el Decreto Legislativo 1280 con el fin de establecer un procedimiento para salir del Régimen de Apoyo Transitorio-RAT (en adelante, **Proyecto de Ley**).

II. OBJETIVO

El presente informe tiene por objeto emitir opinión técnica y legal sobre el **Proyecto de Ley**, en el marco de las competencias y funciones de la Sunass.

III. BASE NORMATIVA

- Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, **LMOR**).
- 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**).

¹ Recibido por la Sunass a través de su mesa de partes virtual el 28/04/2026.



- Decreto Supremo N.º 009-2024-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento (en adelante, **Reglamento de la Ley del Servicio Universal**).
- Resolución de Consejo Directivo N.º 070-2025-SUNASS-CD, que aprueba la Norma que establece disposiciones para la evaluación de las causales que determinan la aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio.
- Ley N.º 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (en adelante, **Ley de Sistematización Legislativa**).
- Decreto Supremo N.º 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (en adelante, **Reglamento de la Ley de Sistematización Legislativa**).

IV. ANÁLISIS

Sobre el Proyecto de Ley

- 4.1 De acuerdo con la información registrada en el portal institucional del Congreso de la República, el Proyecto de Ley se encuentra en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y en la Comisión de Vivienda y Construcción, habiendo ésta última solicitado la opinión de la Sunass.

Sobre el objeto y finalidad

- 4.2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Proyecto de Ley, este tiene por objeto desarrollar un procedimiento para el ingreso y permanencia en el Régimen de Apoyo Transitorio (en adelante, **RAT**) establecido en la Ley del Servicio Universal.

Proyecto de Ley
<p>Artículo 1. Objeto de la Ley</p> <p>La presente ley tiene por objeto desarrollar el procedimiento respecto al ingreso y permanencia en el Régimen de Apoyo Transitorio establecido en el Decreto Legislativo 1280.</p>
<p>Artículo 2. Incorporación del artículo 99.A al Decreto Legislativo 1280, Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento</p> <p>Se incorpora el art. 99 A. en el Decreto Legislativo 1280, Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, con el siguiente texto:</p> <p>“Artículo 99.A. – Excepción de aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio y conclusión voluntaria</p> <p>99.a.1. - Dentro del plazo de sesenta (60) días hábiles contados desde la ratificación del ingreso de la EPS al RAT, o luego de la primera evaluación a la que se refiere el artículo 111 de la presente Ley, los alcaldes de las municipalidades provinciales</p>

accionistas de la empresa prestadora incorporada al RAT, pueden solicitar a la Sunass la no inclusión o la conclusión voluntaria del régimen según corresponda.

99.a.2. - La solicitud debe estar sustentada en: a) Acuerdo de Concejo Municipal de cada una de las municipalidades accionistas, que apruebe la solicitud de conclusión voluntaria; y b) Un Plan de Continuidad Operativa por tres (03) años, que incluya medidas inmediatas para asegurar operación, mantenimiento, abastecimiento, atención de emergencias y gestión financiera.

99.a.3. - Recibida la solicitud, la Sunass verifica el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 4 y evalúa el Plan de Continuidad Operativa presentado por la empresa prestadora elaborado en coordinación con las municipalidades accionistas.

99.a.4. - En caso la Sunass tuviera observaciones al Plan de Continuidad Operativa, debe remitirlas a la empresa prestadora quien coordinará con las municipalidades provinciales accionistas su subsanación en un plazo máximo de cinco (05) días hábiles, las que deberán ser remitidas en un plazo máximo de cinco (05) días hábiles, los que pueden ser prorrogables de manera excepcional y motivada. En caso no se subsanen las observaciones se declara improcedente la solicitud.

99.a.5. - Recibida la subsanación de observaciones por la Sunass, el Plan de Continuidad Operativa y el informe que verifique el cumplimiento de requisitos formales, serán remitidos al Consejo Directivo para la aprobación del Plan de Continuidad Operativa y la emisión del pronunciamiento que recomiende al OTASS la conclusión voluntaria del RAT en la empresa prestadora, recomendación que no tiene carácter vinculante y que deberá ser evaluada por el OTASS en el marco de sus competencias.

99.a.6. - La resolución de Consejo Directivo de la Sunass que aprueba el Plan de Continuidad Operativa y emite el pronunciamiento que recomiende al OTASS la conclusión voluntaria del RAT en la empresa prestadora es emitida en un plazo máximo de diez (10) días hábiles de recibidos los documentos del numeral 99.a.5

99.a.7. -. El Acuerdo de Consejo Directivo del OTASS que recomienda la conclusión voluntaria del RAT, es emitido en un plazo máximo de quince(15) días hábiles.

99.a.8. - El Ente Rector en un plazo máximo de quince (15) días hábiles emite la Resolución Ministerial que ratifica la conclusión del RAT.

99.a.9.- Luego de la emisión de la Resolución Ministerial, el OTASS aplica el Procedimiento de Restablecimiento de atribuciones de las municipalidades accionistas de las empresas prestadoras en el RAT y post RAT en lo que corresponda.

99.a.10. - En la conclusión voluntaria del RAT no es aplicable la disposición respecto a que el OTASS pone a disposición de la empresa prestadora los tres (3) cargos gerenciales señalados en la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento y su Reglamento.

99.a.11.- El OTASS elabora modelo de Plan de Continuidad Operativa a ser aplicable por las EPS que se acojan a lo señalado en el artículo 99.a.1 en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles desde la entrada en vigencia de la presente ley”.

- 4.3. El Proyecto de Ley consta de 2 artículos, mediante los cuales se incorpora el artículo 99.A a la Ley del Servicio Universal, con el fin de establecer un procedimiento para el ingreso y permanencia de las Empresas Prestadoras (en adelante, **EMP**) en el RAT.
- 4.4. Respecto a incorporar un procedimiento en la Ley del Servicio Universal para los fines descritos en el párrafo precedente, se advierte que, conforme al marco normativo vigente, corresponde evaluar periódicamente la situación de las EMP que se encuentran bajo el RAT. Así, cada tres años de iniciado el RAT, la Sunass hace una evaluación para sustentar y proponer al Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (en adelante, **Otass**), la continuidad o conclusión del referido régimen.
- 4.5. Adicionalmente, el marco normativo prevé que la evaluación de la continuidad o conclusión del RAT puede realizarse cuando el Otass acredite que la EMP no incurre en alguna de las causales que motivan su permanencia en dicho régimen.
- 4.6. Lo antes señalado es consistente con el objetivo del RAT, orientado a mejorar la eficiencia de las empresas prestadoras municipales y las condiciones de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Asimismo, guarda coherencia con el diseño institucional del régimen, en el que la dirección de la empresa se encuentra a cargo del Otass, entidad que puede solicitar la evaluación antes del plazo ordinario cuando existen elementos que así los justifique.
- 4.7. En este sentido, desarrollar un procedimiento adicional para el ingreso y permanencia en el RAT, se superpone al régimen ordinario actualmente previsto para evaluar la continuidad o conclusión del RAT, generando duplicidad normativa y alternando la lógica técnica que sustenta el modelo vigente, descrito en la normativa sectorial.
- 4.8. La creación de un procedimiento paralelo para el ingreso y permanencia al RAT afecta la coherencia y uniformidad del diseño institucional vigente del sector. La normativa vigente exige una verificación integral de las causales sobre la solvencia económica y financiera, así como de la sostenibilidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. En consecuencia, un procedimiento de este tipo desnaturaliza el carácter y la finalidad del régimen, debilitando el sistema de salvaguardas orientado a proteger la adecuada prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento.
- 4.9. En esta línea, no resulta compatible con la naturaleza de los servicios públicos de agua potable y saneamiento establecer un procedimiento “para el ingreso y permanencia en el RAT” cuando se encuentran en juego la continuidad, calidad y sostenibilidad de dichos servicios. Las EMP actualmente incorporadas al RAT presentan deficiencias estructurales que precisamente justificaron su incorporación al régimen.

- 4.10.** Por tanto, cualquier mecanismo de ingreso o permanencia al RAT debe sustentarse en una evaluación técnica rigurosa, objetiva e integral, y no en un trámite que podría comprometer la estabilidad de los mencionados servicios.
- 4.11.** Del mismo modo, se debe considerar que la incorporación de cualquier mecanismo para definir el ingreso o permanencia en el RAT no debe afectar ni limitar las competencias regulatorias y fiscalizadoras que ejerce la Sunass como se precisa actualmente en el marco normativo vigente².
- 4.12.** Sin perjuicio de ello, y en el supuesto negado de que la iniciativa continúe con su tramitación, a continuación, se analiza el procedimiento propuesto y se formulan las observaciones correspondientes.

Sobre el procedimiento para la excepción de aplicación del RAT y conclusión voluntaria

- 4.13.** Resulta pertinente señalar que las funciones, competencias y relaciones institucionales de la Sunass y el Otass en el marco del RAT se encuentran definidas en la Ley del Servicio Universal y su reglamento, en consecuencia, sus actuaciones deben sujetarse a las competencias que tienen legalmente atribuidas, con la finalidad de evitar interpretaciones que puedan alterar el diseño institucional vigente.
- 4.14.** El Proyecto de Ley plantea otorgar un plazo de sesenta días hábiles contados desde la ratificación del ingreso al RAT por parte de la EMP o luego de la primera evaluación a la que se refiere el artículo 111 de la Ley del Servicio Universal, para que los alcaldes de las municipalidades provinciales accionistas de la EMP incorporada al RAT soliciten a la Sunass la no inclusión o la conclusión voluntaria del RAT, según corresponda.
- 4.15.** Asimismo, se establece los requisitos que sustentan la presentación de la solicitud: el acuerdo de Consejo Municipal de cada una de las municipalidades accionistas y el denominado “Plan de Continuidad Operativa.”
- 4.16.** De acuerdo con la propuesta, una vez presentada la solicitud, la Sunass verifica el cumplimiento de los requisitos formales del artículo 4; sin embargo, no se precisa en el Proyecto de Ley de qué norma es el artículo 4 al que se refiere, además que el Proyecto de Ley solo cuenta con dos artículos, de tal forma que no es posible analizar este punto sobre las formalidades a que se hace referencia.
- 4.17.** El Proyecto de Ley propone que sea la Sunass quien verifica los requisitos formales a

² Ley del Servicio Universal

Artículo 98.- Efectos del inicio del Régimen de Apoyo Transitorio

98.7. El ingreso de las empresas prestadoras al Régimen de Apoyo Transitorio no interfiere con las funciones que la Sunass ejerce sobre éstas.

los que hace referencia el párrafo precedente, así como la evaluación del Plan de Continuidad Operativa presentado por la EMP en coordinación con las municipalidades accionistas, para que mediante Resolución de Consejo Directivo apruebe y remita la recomendación de conclusión voluntaria del RAT al Otass, la cual no tiene carácter vinculante y deberá pasar por evaluación del Otass en el marco de sus competencias.

- 4.18.** Al respecto, la redacción propuesta resulta imprecisa en la medida que pareciera que bastaría que la Sunass verifique el cumplimiento de aspectos formales, lo cual podría interpretarse como un acto automático derivado de la sola presentación del Acuerdo de Consejo Municipal y respecto a la evaluación del Plan de Continuidad Operativa presentado por las EMP en coordinación con las municipalidades accionistas, sin tener en cuenta la naturaleza técnica de la evaluación integral que corresponde realizar a este organismo regulador en el marco de las funciones establecidas en la Ley del Servicio Universal.
- 4.19.** Respecto a la conclusión del RAT, corresponde precisar que ya se encuentra regulado en el marco normativo vigente, el cual exige una valoración técnica sobre la situación de la empresa prestadora con el fin de verificar que superó las causales que motivaron su ingreso al régimen.
- 4.20.** En ese sentido, cualquier disposición del Proyecto de Ley que atribuya a la Sunass funciones vinculadas al RAT debe ser revisada de manera sistemática con la normativa vigente, para asegurar coherencia con el marco institucional.
- 4.21.** Además, corresponde señalar que, si bien la conclusión del RAT forma parte del ámbito de competencia del Otass, debe tenerse en consideración que la declaración de conclusión del régimen se encuentra sujeta a la correspondiente ratificación por parte del ente rector del sector³.
- 4.22.** Por otro lado, con relación a la solicitud que presentan los alcaldes de las municipalidades accionistas a la Sunass para la no inclusión o conclusión voluntaria del RAT, debe tenerse en cuenta que, conforme a la normativa vigente, con la incorporación de una EMP al RAT se suspenden los derechos y atribuciones del máximo órgano societario en relación con la administración de la empresa prestadora. En dicho escenario, es el Otass quien asume dichas funciones.

³ Párrafo 102.3. del artículo 102 de la Ley del Servicio Universal y artículo 225 del Reglamento de la Ley del Servicio Universal.

- 4.23.** Durante la aplicación del RAT, la dirección y administración de la empresa prestadora recaen en el Otass, dicha atribución se encuentra expresamente prevista en el artículo 101 de la Ley del Servicio Universal, que faculta a dicho organismo, entre otros aspectos, a asumir la conducción de la empresa prestadora⁴. Por lo que, cualquier acción que pudiesen presentar los alcaldes de las municipalidades accionistas de las EMP que se encuentran bajo el régimen del RAT se encuentran suspendidas.
- 4.24.** En relación con el Plan de Continuidad Operativa que se presentaría en el marco del procedimiento que busca incorporar el Proyecto de Ley, la sola aprobación de un plan con compromisos proyectados no sustituye la verificación técnica de la situación real y actual de la empresa. Permitir la conclusión del RAT sobre la base de compromisos futuros desnaturaliza la finalidad del régimen y podría implicar una salida prematura sin que se haya acreditado objetivamente la superación de las causales que motivaron su incorporación.
- 4.25.** Adicionalmente, la aprobación de un Plan de Continuidad Operativa como presupuesto para recomendar la conclusión del RAT se superpone a las reglas vigentes de evaluación de causales. Asimismo, no se precisan criterios ni marco normativo aplicable para la evaluación del plan, lo que genera incertidumbre respecto de su alcance y articulación con la normativa vigente.
- 4.26.** Debe considerarse, además, que existe la Norma que establece disposiciones para la evaluación de las causales que determinan la aplicación del RAT aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 070-2025-SUNASS-CD, que establece el proceso, los parámetros y criterios para efectuar la evaluación de las EMP a efectos de determinar el ingreso, continuidad o conclusión en el RAT.
- 4.27.** Se debe tener en cuenta que la primera disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo 1620 dispuso que, en un plazo máximo de tres meses contado desde la aprobación del Reglamento de la Ley del Servicio Universal, la Sunass realice una evaluación extraordinaria, por única vez, con la finalidad que se evalúe la continuidad o conclusión de todas las EMP bajo el RAT.
- 4.28.** Esa evaluación extraordinaria de permanencia fue realizada a todas las EMP bajo el RAT en enero de 2025⁵, por lo que, la creación de una nueva evaluación extraordinaria

⁴ Ley del Servicio Universal

Artículo 101.- Responsabilidad y administración de los servicios de agua potable y saneamiento durante el Régimen de Apoyo Transitorio

101.1. A partir del inicio y durante la aplicación del Régimen de Apoyo Transitorio, la responsabilidad y la administración de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito de las empresas prestadoras se encuentra a cargo del OTASS. Para dichos efectos, el OTASS se encuentra facultado para:

1. Asumir la dirección de la empresa prestadora con profesionales pertenecientes a dicha entidad, sin perjuicio de llevar adelante el proceso de contratación del gestor a que se refiere el inciso 2.

⁵ Disponibles en: <https://www.gob.pe/institucion/sunass/informes-publicaciones/6433152-informes-de-evaluacion-extraordinaria-para-la-continuidad-o-conclusion-en-el-rat-de-las-eps>

similar a la efectuada podría implicar inconsistencias regulatorias y sobrecarga administrativa.

Respecto de la exposición de motivos

- 4.29.** La exposición de motivos no cumple con sustentar de manera técnica y suficiente la situación que ha identificado como problemática, así tampoco su propuesta de solución. Además, no desarrolla un fundamento técnico que justifique la necesidad de la aprobación de la norma ni contiene un análisis de los impactos que podría generar la entrada en vigencia de la norma.
- 4.30.** Por ejemplo, como uno de los problemas identificados que justifican el Proyecto de Ley se señala que el ingreso al RAT implica la pérdida de capacidad de decidir sobre asuntos estratégicos de la empresa como las tarifas; no obstante, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley del Servicio Universal, la regulación económica, que comprende la fijación de las tarifas, es competencia exclusiva y excluyente de la Sunass a nivel nacional.
- 4.31.** Sobre este punto, es pertinente resaltar lo mencionado por el Tribunal Constitucional respecto a pretensiones relacionadas con el ejercicio de la competencia de Sunass de fijación tarifaria:

“Para este Tribunal la demanda resulta manifiestamente infundada debido a que, con el pretexto de salvaguardar los intereses de los usuarios de la Empresa Municipal de Saneamiento Básico Ambiental S.A. — EmsaPuno, lo que en realidad se pretende es la desvinculación de la misma del marco regulatorio fijado por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento — Sunass. Y es que, contrariamente a lo argüido por la parte recurrente, corresponde al Estado garantizar, en medida de lo posible, que la prestación del servicio público de suministro de agua potable sea brindada de manera eficiente, lo que implica desterrar la idea de que su provisión sea gratuita o subvencionada sin ningún criterio técnico. Muy por el contrario, se debe asegurar que las empresas que lo suministran no solo recuperen sus costos, sino que constantemente inviertan en mejorar la prestación del servicio”⁶

- 4.32.** Así, observamos una contravención con lo dispuesto en el artículo 2⁷ de la Ley de Sistematización Legislativa, el cual establece que todo Proyecto de Ley debe estar debidamente sustentado en una exposición motivos. Adicionalmente, se observa una

⁶ Fundamento 4 de la Sentencia recaída en el expediente N° 05388-2015-PA/TC.

⁷ “**Artículo 2.- De los Proyectos de Ley**

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

vulneración de lo previsto en el artículo 7⁸ del Reglamento de la Ley de Sistematización Legislativa, en virtud del cual, entre otros aspectos, se debe justificar de manera detallada la propuesta normativa.

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

V. CONCLUSIÓN

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

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente informe a la Comisión de Vivienda y Construcción del Congreso de la República para los fines correspondientes.

Atentamente,

Firmado digitalmente
Nadia Evelyn VILLEGAS GÁLVEZ
Directora
Dirección de Políticas y Normas

Firmado digitalmente
José Miguel KOBASHIKAWA MAEKAWA
Director de la Dirección de Fiscalización

Firmado digitalmente
Renato Adrián DELGADO FLORES
Jefe
Oficina de Asesoría Jurídica

⁸ **“Artículo 7.- Contenido de la exposición de motivos**

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

7.2 La exposición de motivos fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

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