CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00620-2026-2031-CD
RU 46238-CD
20 OCTUBRE 2026 06:05 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA E INCORPORA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DEL SERVICIO UNIVERSAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO, PARA LA PRESTACIÓN EFICIENTE DE LOS SERVICIOS Y EL FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DE APOYO TRANSITORIO.

La diputada de la República que suscribe, **Gladys Griselda Andrade Salguero De Álvarez**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 98, 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución Legislativa del Congreso N° 005-2025-2026-CR, y con el respaldo de los diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios que suscriben, presenta la siguiente proposición legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA E INCORPORA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1280, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DEL SERVICIO UNIVERSAL DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar e incorporar diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, con la finalidad de: (i) reconocer la responsabilidad de determinadas municipalidades distritales en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano a través de empresas prestadoras; y (ii) fortalecer el Régimen de Apoyo Transitorio, garantizando su temporalidad, la participación de las municipalidades accionistas, la transparencia y el acompañamiento posterior a su conclusión.

Artículo 2. Modificación de los artículos 11, 13, 91-A, 95, 102 y 102-A del Decreto Legislativo N° 1280

Modifícanse el artículo 11; el numeral 13.1 del artículo 13; el artículo 91-A; el artículo 95; el artículo 102; y el artículo 102-A del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, los cuales quedan redactados con el siguiente texto:

"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. **Son igualmente responsables las municipalidades distritales cuyo ámbito urbano supere los cincuenta mil (50 000) habitantes y que cuenten con una empresa prestadora de accionariado municipal constituida con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1280, calificada con potencial integrador por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), conforme al artículo 4 de la Ley que aprueba la presente modificación.**

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."

"Artículo 13.- Prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano

13.1. Las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales a que se refiere el segundo párrafo del artículo 11, 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, según sea el caso, conforme a lo establecido en la presente Ley, su Reglamento y normas sectoriales. Los contratos suscritos sin observar las formalidades establecidas en el marco legal vigente a la fecha de su suscripción, son nulos de pleno derecho.

Excepcionalmente, en los casos de delegación expresa de las municipalidades provinciales, corresponde al Ente rector otorgar la explotación de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

(…)."

"Artículo 91-A.- Elaboración del Plan de Reflotamiento

91-A.1. Ratificado el ingreso al RAT, el OTASS en un plazo máximo de doce meses aprueba el Plan de Reflotamiento para la empresa prestadora.

91-A.2. En la elaboración del Plan de Reflotamiento participan la empresa prestadora, el OTASS, la Sunass, el MVCS, los gobiernos regionales y locales, de acuerdo al ámbito de responsabilidad de la empresa prestadora. Las entidades que participan en la elaboración del plan de reflotamiento priorizan el financiamiento de dicho plan.

91-A.3. El Plan de Reflotamiento está orientado al cierre de brechas de calidad y sostenibilidad, **y contiene metas anuales verificables, el cronograma de ejecución y los criterios objetivos para la conclusión del Régimen de Apoyo Transitorio. La Sunass verifica su cumplimiento en el marco de la evaluación prevista en el artículo 102."**

"Artículo 95.- Duración del Régimen de Apoyo Transitorio

95.1. El Régimen de Apoyo Transitorio tiene una duración máxima de cinco (5) años. Excepcionalmente, puede prorrogarse por única vez hasta por tres (3) años adicionales, cuando la evaluación así lo justifique. La prórroga es aprobada por el OTASS, previa opinión favorable de la Sunass, y es publicada. En ningún caso la duración total del Régimen de Apoyo Transitorio excede de ocho (8) años, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente.

Se exceptúa del plazo máximo el caso en que, durante la vigencia del Régimen, se suscriban los contratos señalados en el Capítulo III del presente Título, en cuyo caso el plazo del Régimen de Apoyo Transitorio se sujeta al plazo de los referidos contratos.

95.2. Las empresas prestadoras que se encuentren dentro del Régimen de Apoyo Transitorio no podrán ser objeto de inicio del procedimiento concursal regulado en la Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal.

(…)"

"Artículo 102.- Evaluación para continuidad o conclusión del Régimen de Apoyo Transitorio

102.1. Cada año de iniciado el Régimen de Apoyo Transitorio, la Sunass evalúa la situación de la prestación de servicios de saneamiento en el ámbito de las empresas prestadoras comprendidas en el citado Régimen, en función a los aspectos comprendidos en el artículo 88 de la presente norma y al cumplimiento de las metas del Plan de Reflotamiento. Los resultados de la evaluación se publican en un plazo máximo de treinta (30) días calendario y se remiten a las municipalidades accionistas.

102.2. De acuerdo con el resultado de la evaluación, el Consejo Directivo de la SUNASS determina si las causales que motivaron el inicio del Régimen de Apoyo Transitorio han sido revertidas, recomendando al OTASS la continuidad o la conclusión del Régimen de Apoyo Transitorio. **Cuando al segundo año de iniciado el Régimen el cumplimiento de las metas del Plan de Reflotamiento sea inferior al cincuenta por ciento (50%), la Sunass recomienda las medidas correctivas que correspondan.**

102.3. El OTASS verifica la evaluación realizada por la Sunass y, de ser el caso, declara la conclusión y el periodo del post Régimen de Apoyo Transitorio mediante Acuerdo de su Consejo Directivo, el cual está sujeto a la ratificación del Ente rector mediante Resolución Ministerial.

(…)."

"Artículo 102-A.- Medidas aplicables para el Post Régimen de Apoyo Transitorio

102-A.1. Las empresas prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento públicas de accionariado municipal que hayan concluido el Régimen de Apoyo Transitorio, continúan con la protección legal patrimonial, por un plazo no mayor de tres años contabilizados desde la conclusión del Régimen de Apoyo Transitorio, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

102-A.2. En dicho plazo, el OTASS pone a disposición de la empresa prestadora a tres gerentes, cuya remuneración es asumida con los recursos del citado organismo técnico.

102-A.3. Durante el plazo señalado en el numeral 102-A.1, la Sunass efectúa una supervisión de la empresa prestadora, sobre la base de un sistema de alertas ante el deterioro de los indicadores de calidad y sostenibilidad. De verificarse dicho deterioro, la Sunass dispone las medidas correctivas que correspondan conforme a sus competencias. Concluido el plazo de manera satisfactoria, la Sunass emite la constancia de sostenibilidad de la empresa prestadora."

Artículo 3. Incorporación de los artículos 11-A y 101-A al Decreto Legislativo N° 1280

Incorpóranse los artículos 11-A y 101-A al Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, con el siguiente texto:

"Artículo 11-A.- Calificación del potencial integrador

Corresponde a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) calificar el potencial integrador de los distritos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 11. La calificación verifica el cumplimiento de las siguientes condiciones objetivas:

a) La empresa prestadora de accionariado municipal fue constituida con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1280 y se encuentra en operación efectiva y continua;
b) El ámbito urbano del distrito supera los cincuenta mil (50 000) habitantes, conforme a la información oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI);
c) La empresa prestadora administra conexiones de agua potable en operación; y
d) Existe una proyección fundada de convergencia hacia la escala eficiente, evaluada según las dinámicas poblacionales y económicas del ámbito de prestación, y los criterios de viabilidad técnica, legal y económico-financiera.

No constituye requisito para la calificación el cumplimiento actual de la escala eficiente, sino la proyección fundada de alcanzarla."

"Artículo 101-A.- Participación municipal, transparencia y rendición de cuentas durante el Régimen de Apoyo Transitorio

101-A.1. Durante la vigencia del Régimen de Apoyo Transitorio, sin afectar las facultades de administración del OTASS previstas en el artículo 101, la o las municipalidades accionistas designan a un (1) veedor municipal ante la administración de la empresa prestadora, con derecho a voz, sin voto, a ser informado y a acceder a la documentación de la gestión.

El OTASS brinda capacitación permanente al veedor municipal con miras a la conclusión del Régimen.

101-A.2. El OTASS presenta informes periódicos a las municipalidades accionistas, a la Sunass y a la Contraloría General de la República; realiza audiencias públicas en la localidad de la empresa prestadora; y mantiene un portal de transparencia por cada empresa prestadora incorporada al Régimen, con información actualizada. Las municipalidades accionistas pueden solicitar información, la que es atendida en un plazo máximo de diez (10) días hábiles.

101-A.3. El incumplimiento de las obligaciones de información y transparencia previstas en el presente artículo constituye falta administrativa, sujeta al régimen disciplinario y a las responsabilidades que correspondan conforme a la normativa vigente."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación y adecuación del Texto Único Ordenado.

En un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280 y aprueba un nuevo Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, incorporando las modificaciones dispuestas por la presente Ley.

SEGUNDA. Financiamiento.

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Procedimiento de calificación y adecuación de empresas prestadoras con potencial integrador.

En un plazo máximo de noventa (90) días calendario contado desde la entrada en vigencia de la presente Ley, la Sunass verifica el cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 11-A respecto de las empresas prestadoras existentes. Vencido dicho plazo sin pronunciamiento expreso, se tiene por verificado el cumplimiento de las condiciones y el OTASS, en coordinación con el MVCS, dispone la adecuación de la empresa prestadora, dejando sin efecto su condición de prestador irregular a que se refiere el numeral 15.2 del artículo 15. La denegatoria de la calificación solo procede mediante acto expreso y motivado que acredite el incumplimiento de alguna de las condiciones objetivas del artículo 11-A.

SEGUNDA. Aplicación del nuevo plazo del Régimen de Apoyo Transitorio a los regímenes en curso.

El plazo máximo previsto en el artículo 95, conforme a la modificación dispuesta por la presente Ley, se aplica a las empresas prestadoras que se incorporen al Régimen de Apoyo Transitorio con posterioridad a su entrada en vigencia. Para las empresas prestadoras que a la fecha de entrada en vigencia se encuentren en el Régimen de

Apoyo Transitorio, la Sunass efectúa, en un plazo máximo de un (1) año, una evaluación extraordinaria y, sobre esa base, el OTASS aprueba un cronograma de conclusión ordenada del Régimen. Dicho cronograma no puede exceder de cinco (5) años contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley, salvaguardando la continuidad del servicio.

Lima, agosto de 2026.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON DE VETTORI Cecilia Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 15:01:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ANDRADE SALGUERO DE ALVAREZ Gladys Griselda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/09/2026 16:44:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEGARRA SANCHEZ Carlos Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 17:00:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YALTA SOTELO Carlos Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 18:01:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRUJILLO ZEGARRA Gilmer FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2026 18:16:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FIGARI MENDOZA Pier Paolo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2026 12:07:12-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTRO CRUZ Javier Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2026 17:43:24-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Planteamiento del problema público

2.1.1. El déficit estructural en el acceso universal al agua y saneamiento

A nivel global, la gestión del recurso hídrico se encuentra regida por la Agenda 2030 y el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 6, el cual busca "garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019, p. 1). Este mandato internacional impone criterios más exigentes que los marcos previos, toda vez que "exige que los servicios de agua potable y saneamiento sean gestionados de manera segura" (CEPAL, 2019, p. 5).

En el Perú, este compromiso se ha integrado en la visión país al 2030, reconociendo el acceso al agua no solo como un servicio público, sino como un derecho fundamental. En efecto, el artículo 7-A de la Constitución Política del Perú (1993), incorporado por la Ley N° 30588, reconoce que toda persona tiene derecho al acceso al agua potable, calificado por la doctrina como un "derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos" (Sánchez, 2024, p. 3).

No obstante, el país enfrenta un déficit estructural persistente que compromete el cumplimiento de estas metas internacionales. En términos de cobertura física, las estadísticas oficiales revelan que "3.3 millones de peruanos no cuentan con agua potable mediante red pública", lo que representa aproximadamente el 10.1% de la población nacional (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento [MVCS], 2024, p. 4). La brecha es significativamente más profunda en el servicio de alcantarillado, donde se estima que "unos 7.5 millones de personas no cuentan con este servicio, que representa el 22% de la población nacional" (Encuesta Nacional de Programas Presupuestales [ENAPRES], 2022 en Sánchez, 2024, p. 5).

Esta carencia de infraestructura no se distribuye de forma equitativa, manifestando profundas asimetrías geográficas y socioeconómicas. De acuerdo con el diagnóstico del MVCS, la mayor brecha de cobertura se localiza en la región selva, alcanzando un "37.5% a nivel rural", siendo Loreto el departamento con el mayor porcentaje de población excluida (39.7%) (MVCS, s.f., p. 5). Asimismo, el análisis por niveles de ingresos evidencia que "el 21.7% del estrato E (el más bajo) no cuenta con servicio, muy por encima del estrato A (1.3%)" (MVCS, s.f., p. 5).

Más allá de la cobertura domiciliaria, el sistema peruano presenta una crisis de calidad y potabilización. Según los hallazgos del Índice de Competitividad

Regional (INCORE) 2026, a pesar de que el 90.7% de los hogares accede a agua por red pública o pilón, existe una zanja cualitativa crítica: "solo cuatro de cada diez personas cuentan con agua con un nivel adecuado de cloro residual" (Instituto Peruano de Economía [IPE], 2026, p. 22).

Esta situación es alarmante en regiones del norte como Lambayeque y Piura, donde la cobertura de agua segura es "menor al 10%" (IPE, 2026, p. 22). Adicionalmente, se observa una precariedad extrema en las instituciones públicas, registrándose que en Loreto "apenas el 12% de locales educativos cuenta con acceso a agua" (IPE, 2026, p. 25).

Tabla 1

Comparativa Regional de Calidad y Continuidad del Servicio (2025)

Región	Continuidad (Horas/Día)	Acceso a Agua Segura (%)	Anemia Infantil (%)
Promedio Nacional	**18.9**	**41.5%**	**35.0%**
Lima	22.3	80.5%	26.2%
Lambayeque	11.3	9.7%	30.7%
Piura	12.0	9.4%	39.4%
Loreto	9.9	7.3%	45.6%
Puno	19.8	44.1%	56.1%

Nota: Elaboración propia a partir de datos de IPE (2026).

En cuanto a la operatividad del suministro, el sistema peruano muestra una marcada ineficiencia. La continuidad promedio nacional se sitúa en 18.5 horas diarias, pero con variaciones extremas en el ámbito de las EPS pequeñas (MVCS, 2024, p. 10). A este panorama se suma un alarmante nivel de Agua No Facturada (ANF), que alcanza un pico del "43.8% en las EPS Grande 1", lo que refleja pérdidas físicas por redes obsoletas y fallas comerciales que asfixian la autosostenibilidad financiera de los operadores (MVCS, 2024, p. 10).

Desde una perspectiva de salud pública, este déficit estructural genera un impacto directo en el desarrollo infantil. Existe una "correlación negativa entre la cobertura de red pública y la incidencia de anemia" (MVCS, s.f., p. 6). A nivel nacional, la prevalencia de anemia en niños de 6 a 35 meses alcanzó el 35% en 2025, por encima de los niveles prepandemia, con picos críticos en Puno (56.1%) y Loreto (45.6%) (IPE, 2026, pp. 12, 23). Esta situación se agrava por el hecho de que casi la totalidad de la población rural consume agua que no cumple con los estándares mínimos de cloración (MVCS, s.f., p. 5).

La vulnerabilidad del sistema ante el cambio climático añade una capa de riesgo extremo. Perú ocupa el puesto 32 a nivel mundial en estrés hídrico, con una distribución asimétrica donde el "66% de la población vive en zonas costeras donde solo se cuenta con el 1.8% del total de la disponibilidad hídrica" (Olivas et al., 2024). Asimismo, el Índice de Seguridad de Abastecimiento de Agua Potable (ISAA), que evalúa la resiliencia operativa de los prestadores, registró un promedio nacional de apenas 0.49 (en una escala de 0 a 1), evidenciando que la infraestructura es extremadamente vulnerable ante eventos como el fenómeno El Niño o sequías prolongadas (Olivas et al., 2024, p. 11674).

Finalmente, para revertir este déficit y alcanzar el acceso universal al año 2030, el Estado peruano estima que se requeriría una "inversión total de aproximadamente S/ 100 mil millones" (MVCS - Plan Nacional de Saneamiento (PNS) 2022-2026. No obstante, la fragmentación y atomización del sector dificultan el logro de economías de escala, evidenciándose que el "82% de las EPS evaluadas obtuvieron un índice de eficiencia a escala inferior a 1.00", lo que indica que sus niveles de producción y gestión distan de ser óptimos (Chachapoyas, 2025, p. 1).

2.1.2. La restricción del marco legal a las municipalidades distritales y la disfuncionalidad del Régimen de Apoyo Transitorio

El marco normativo del sector saneamiento en el Perú establece una estructura de titularidad centralizada en el nivel provincial, que excluye a las municipalidades distritales tanto de la responsabilidad de la prestación urbana como de la titularidad accionaria de los prestadores. Por un lado, los artículos 11 y 13 del Decreto Legislativo N° 1280 atribuyen la responsabilidad de la prestación en el ámbito urbano a las municipalidades provinciales. Por otro, el artículo 55.1 del mismo cuerpo legal determina taxativamente que "el capital social de las empresas prestadoras públicas de accionariado municipal se integra por aportes de la(s) municipalidad(es) provincial(es) accionista(s)" (MVCS, 2025, p. 17). Ambas disposiciones, conjuntamente, impiden que un distrito acceda a la condición de empresa prestadora, aun cuando cuente con capacidad operativa y financiera para ello.

Esta disposición legal impide que los distritos tengan participación directa en el accionariado de las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS), limitando su autonomía administrativa sobre el recurso (Tribunal Constitucional, 2020).

Dicha restricción fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad, en la cual el Tribunal Constitucional dictaminó que la exclusión de los distritos del

accionariado no vulnera la Constitución, pues busca garantizar una "escala eficiente" para la prestación de los servicios (Tribunal Constitucional, 2020, p. 18).[1] No obstante, esta rigidez jurídica genera una desconexión entre la gestión del agua y las necesidades de expansión urbana de distritos con crecimiento acelerado (Congreso de la República, 2024).

Ante la crisis de insolvencia de los prestadores provinciales, el sistema implementó el Régimen de Apoyo Transitorio (RAT), bajo la dirección del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) (MVCS, 2025, p. 27). Siendo el objetivo de este régimen es el "reflotamiento de la empresa, en términos de sostenibilidad económica-financiera y sostenibilidad de la prestación de los servicios" (MVCS, 2025, p. 28).

Es así que, al ingresar al RAT, se producen efectos inmediatos como la "suspensión de los derechos y atribuciones del máximo órgano societario" y el cese de funciones del Directorio y la Gerencia General, asumiendo el OTASS estas facultades (MVCS, 2025, p. 28). A pesar de su diseño temporal con un plazo máximo de quince (15) años, que la presente iniciativa propone reducir a un máximo de ocho (8) años, el Régimen de Apoyo Transitorio, creado por la Ley N° 30045 (2013), ha mostrado una marcada disfuncionalidad operativa (MVCS, 2025, p. 28). En efecto, tras trece (13) años de vigencia del modelo, el OTASS administra actualmente 18 EPS en 10 regiones, de las cuales "solo cuatro empresas han logrado culminar exitosamente su proceso de recuperación y salir del régimen" (OTASS, 2026).

En consecuencia, esta situación evidencia que el proceso de reflotamiento es extremadamente lento y no garantiza el retorno de la autonomía local en plazos razonables (OTASS, 2026). Esta prolongación desnaturaliza el carácter transitorio del régimen y posterga indefinidamente la restitución de competencias a los gobiernos locales.

A ello se añade que, en diversas zonas intervenidas, se han reportado incrementos tarifarios sin que estos se traduzcan en una mejora proporcional de la continuidad o calidad del servicio, lo que erosiona la legitimidad social del régimen.

[1] El Tribunal argumentó que el Estado tiene la facultad de diseñar modelos de gestión que eviten la fragmentación, aunque esto implique que los distritos pierdan el control societario directo sobre las empresas que operan en su jurisdicción

En ese sentido, para intentar viabilizar la salida de las empresas del régimen, el Ministerio de Vivienda aprobó el procedimiento de "Post RAT" mediante la Resolución Ministerial N° 241-2025-VIVIENDA (El Peruano, 2025).

Este nuevo protocolo establece que las EPS que salgan del régimen continuarán con "protección legal patrimonial por un plazo no mayor de tres años" y contarán con el acompañamiento de tres gerentes financiados por el OTASS (MVCS, 2025, p. 29). Sin embargo, la rigidez de este proceso de transferencia, que exige diagnósticos situacionales en plazos de solo diez días hábiles, representa un nuevo obstáculo administrativo que posterga la restitución definitiva de las competencias a los gobiernos municipales (El Peruano, 2025)

Tabla 2

Comparativa de Escalas de Personal de Confianza en EPS intervenidas (RAT)

EPS	Tamaño	Conexiones	Tope de Personal de Confianza
EMAPA HUARAL S.A.	Mediana	18,866	5
EMAPA SAN MARTÍN S.A.	Grande 2	51,741	7
EPS EMAPICA S.A.	Grande 2	60,711	9
EMAPACOP S.A.	Mediana	32,481	5

Nota: Elaboración propia a partir de datos del Expediente DL 1620 (MVCS, 2023).

2.1.3. El caso de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Chancay - EMAPA Chancay S.A.C. como evidencia del problema

El distrito de Chancay ubicado en la provincia de Huaral-Lima representa el escenario más crítico de tensión entre el crecimiento económico acelerado y las limitaciones del actual marco legal de saneamiento en el Perú. Actualmente, la zona experimenta una transformación radical por la construcción y operación del Megapuerto de Chancay, megaproyecto que registra funcionamiento en su primera etapa y que ha convertido al distrito en un nodo logístico de alcance continental (Valdivia, 2024).

De acuerdo con el Reporte "Puerto Chancay en su primer año" elaborado por la Universidad del Pacífico (2026), este dinamismo industrial ha generado una presión demográfica sin precedentes, proyectándose que la población del conglomerado pase de 56,909 habitantes a más de 216,033 personas hacia el año 2034. Sin embargo, esta expansión colisiona con un

déficit de infraestructura preexistente que amenaza la sostenibilidad del desarrollo local.

Según el diagnóstico realizado por el Banco de Desarrollo de América Latina y El Caribe (CAF) (2025), la disponibilidad del servicio de agua en sectores críticos de Chancay es de apenas "5 a 10 horas diarias", con un nivel de pérdidas de agua (Agua No Facturada) que alcanza el 43% debido a la obsolescencia de las redes. A pesar de este contexto de estrés, la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Chancay S.A.C. (EMAPA Chancay) ha logrado mantener niveles de eficiencia sobresalientes en comparación con el promedio nacional.

En ese sentido, auditorías de la Sunass para el periodo 2023 confirman que EMAPA Chancay es una de las "cinco únicas empresas prestadoras que cumplieron con el 100% de las metas de gestión programadas" a nivel país. Desde la perspectiva financiera, la entidad exhibe una solidez inusual: los estados contables desde 1995 demuestran que la empresa cubre sistemáticamente sus gastos operativos con recursos propios, manteniendo un ratio de eficiencia operativa (gastos/ingresos) inferior a 1.0, lo que indica que sus ingresos superan holgadamente sus gastos corrientes.

Tabla 3
Capacidad de Autofinanciamiento y Solvencia - EMAPA Chancay S.A.C.

Año	Ingresos (S/)	Gastos (S/)	Ratio de eficiencia operativa (gastos/ingresos)
2020	4,618,501.53	2,928,063.71	0.63
2022	5,301,163.14	3,536,102.38	0.67
2023	5,920,213.00	3,407,778.00	0.53
2024	7,154,139.00	4,037,533.00	0.56

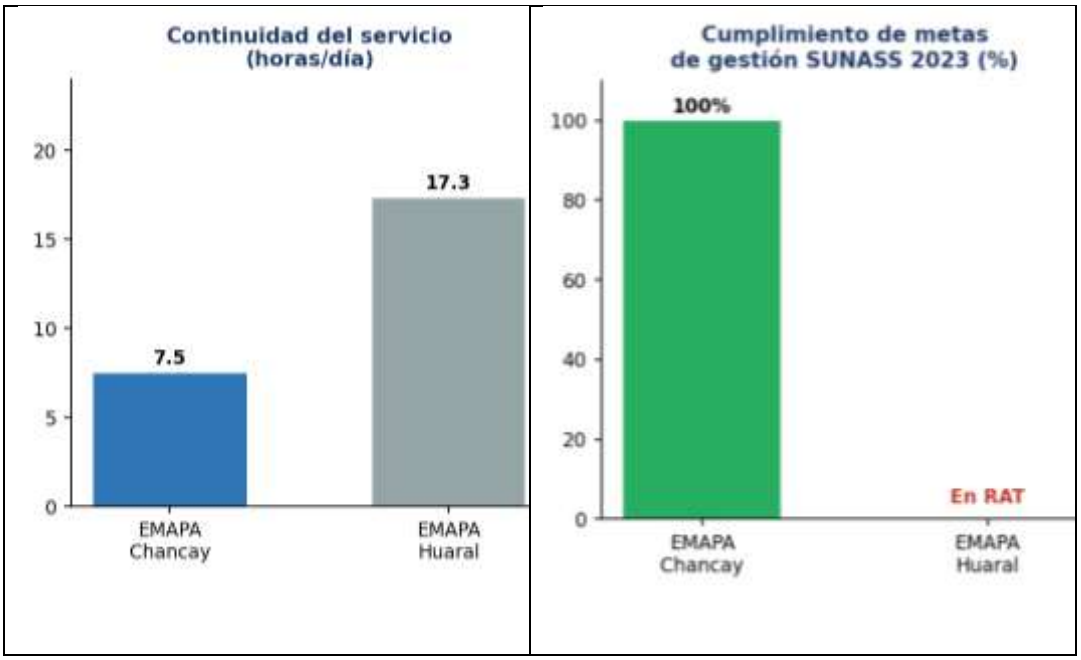
Nota. (Indicador < 1.00 refleja suficiencia financiera para gastos corrientes)
Elaboración propia a partir de datos de EMAPA Chancay S.A.C. (2025, p. 17).

A pesar de esta eficiencia, el Decreto Legislativo N° 1280 prohíbe taxativamente que EMAPA Chancay reciba la acreditación formal como Empresa Prestadora de Servicios (EPS) independiente debido a su origen municipal distrital. La normativa vigente fuerza su integración a la EPS provincial EMAPA Huaral, la cual se encuentra en una situación diametralmente opuesta: está intervenida por el OTASS bajo el RAT y registra indicadores deficientes de continuidad (17.3 horas). Además, la EPS provincial "no cuenta con una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) operativa", lo que implica que forzar la absorción de Chancay diluiría

el patrimonio solvente del distrito para cubrir el déficit financiero y las deudas del prestador provincial. (EMAPA Chancay, 2025)

Figura 1

Paradoja de la integración forzada: EMAPA Chancay (solvente) vs EMAPA Huaral (en RAT)



Nota. Elaboración propia a partir de Sunass (2023), EMAPA Chancay (2025) y MVCS (2025).

Finalmente, la falta de autonomía societaria genera cuellos de botella operativos que paralizan obras urgentes. Un caso testigo es el proyecto de ampliación de redes en el sector Los Pacaes - Torre Blanca. Allí, los trabajos se detuvieron por la falta de suministro de combustible Diesel B5. Esta paralización obedeció a la rigidez de los procesos administrativos municipales, que impiden una gestión comercial ágil (EMAPA Chancay, 2025).

2.1.4. La dimensión general del problema: otros distritos en situación análoga

El análisis del problema público bajo un enfoque de embudo invertido permite determinar que las limitaciones institucionales y operativas identificadas en el distrito de Chancay no constituyen una anomalía aislada, sino una patología sistémica arraigada en el ordenamiento jurídico de saneamiento del Perú. La exclusión de las municipalidades distritales del accionariado y de las facultades de administración de las Empresas

Prestadoras de Servicios (EPS), impuesta por el artículo 55.1 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, afecta de forma idéntica a múltiples territorios con alto dinamismo económico.

De acuerdo con el diagnóstico técnico elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para la sustentación del Decreto Legislativo N° 1620, se han identificado en el país 38 centros poblados urbanos distribuidos en 14 departamentos que superan los 15,000 habitantes y operan bajo la condición de "prestadores irregulares". Estos centros urbanos, que albergan a una población total de 916,466 habitantes, se encuentran fuera del ámbito de responsabilidad de una EPS y son gestionados directamente por municipalidades distritales que carecen de la personería jurídica y la agilidad societaria necesaria para garantizar la sostenibilidad del servicio.

Tabla 4

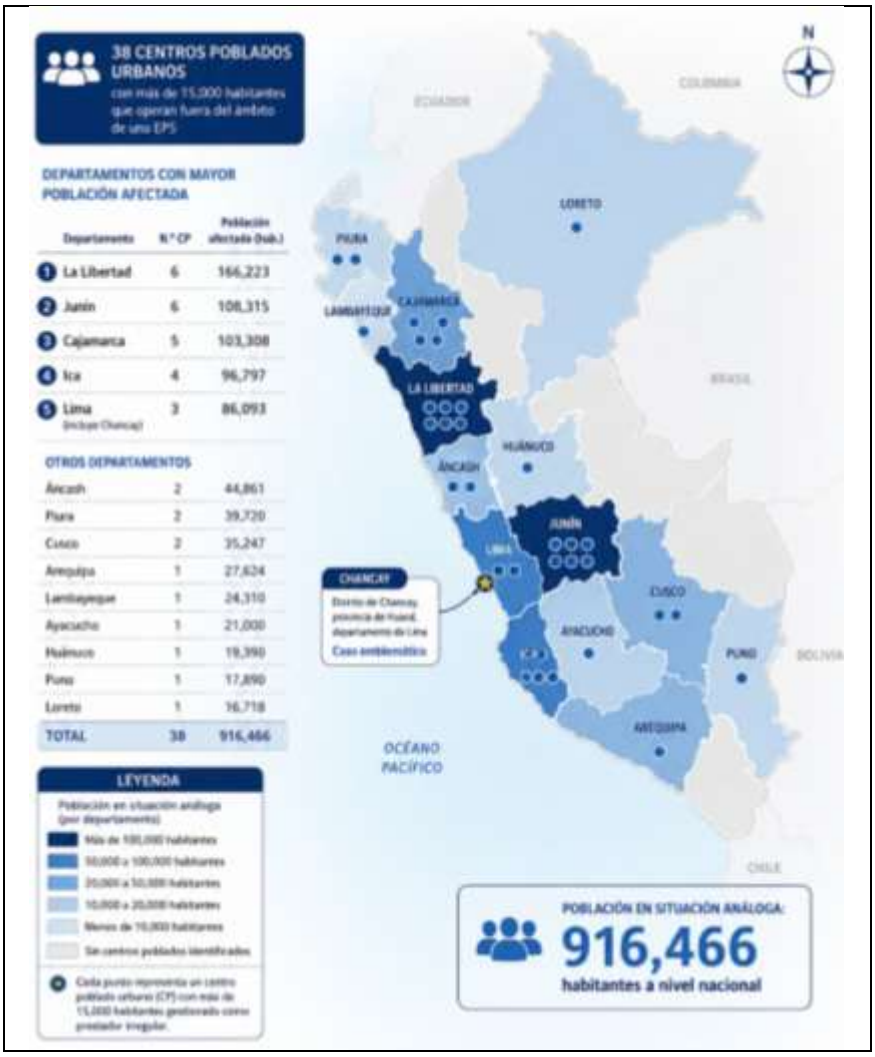
Centros poblados con más de 15,000 habitantes fuera del ámbito de una EPS

Departamento	Centros Poblados Urbanos Identificados	Población Sumada
La Libertad	Huamachuco, Pacasmayo, Laredo, Casa Grande, Guadalupe, San Pedro de Lloc	166,223
Junín	Sicaya, Santa Rosa, Mazamari, Pilcomayo, San Martín de Pangoa, San Agustín	108,315
Cajamarca	Chota, Celendín, Bambamarca, Cajabamba, Cutervo	103,308
Ica	San Clemente, San Juan, Subtanjalla, Guadalupe	96,797
Lima	Huaura, Paramonga, Chancay	86,093
Ancash	Santa, Coishco	35,459
Arequipa	Cono Norte	35,214

Nota. Situación análoga basado en el diagnóstico de brechas del MVCS
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Diagnóstico del D.L. 1620 y el Proyecto de Ley N° 7576-2023-CR.

Figura 2

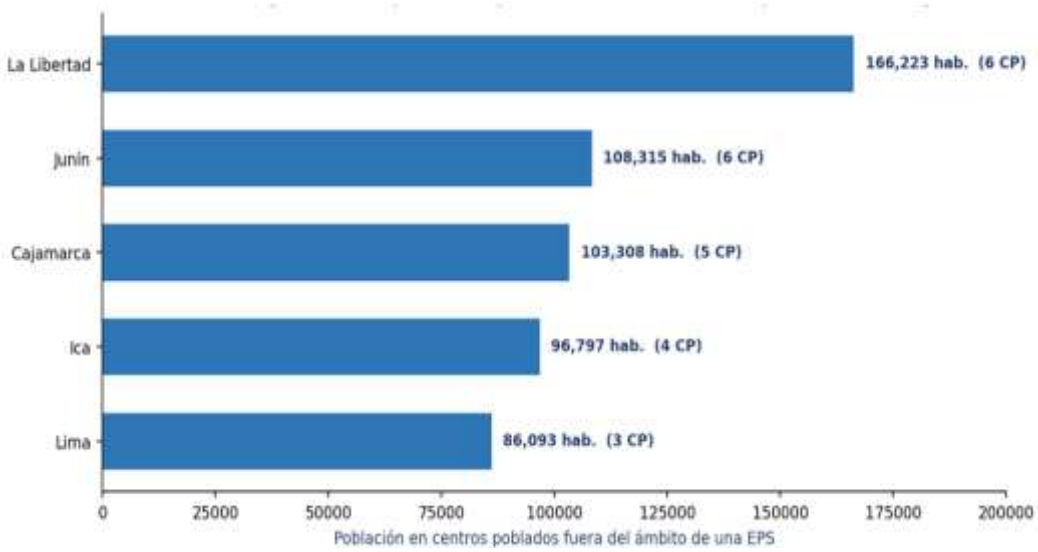
Distribución nacional de centros poblados urbanos gestionados por municipalidades distritales como prestadores irregulares



Nota. Elaboración propia en base a la base de datos reportados por el Registro de Prestadores de Servicios de Saneamiento – Sunass, 2024.

Figura 3

Dimensión nacional del problema: población en centros poblados urbanos (>15,000 hab.) gestionados por municipalidades distritales como prestadores irregulares



Nota. Se muestran los departamentos con mayor población afectada. A nivel nacional, el diagnostico del D.L. 1620 identifica 38 centros poblados en 14 departamentos, con 916,466 habitantes en total. Elaboración propia a partir del Diagnóstico del D.L. 1620 y el PL 7576-2023-CR

Esta rigidez normativa impone consecuencias negativas que se replican a escala nacional:

a) En primer lugar, la condición de "irregularidad" impide que estos distritos accedan a transferencias extraordinarias de recursos del Gobierno Nacional para financiar estudios de preinversión o ejecución de obras de gran envergadura, ya que legalmente no son considerados operadores facultados dentro del sistema de EPS.
b) En segundo lugar, genera un "desincentivo sistemático a la inversión pública local", pues los alcaldes distritales, al no poseer la propiedad accionaria del prestador, optan por desviar sus recursos de canon y regalías hacia proyectos de ornato o infraestructura vial en lugar de saneamiento.

Finalmente, la analogía con otros distritos revela un grave estancamiento de proyectos por conflictividad institucional. La pugna de competencias entre municipalidades distritales que demandan autonomía operativa y EPS provinciales, a menudo ineficientes o intervenidas por el OTASS, que genera parálisis en la transferencia de infraestructura y demora el cierre de brechas

de calidad de agua. El reconocimiento de estas "ciudades pequeñas" con potencial de crecimiento, como propone la modificatoria de los artículos 11 y 13 del D.L. 1280, es imperativo para evitar el colapso de los servicios en distritos que, como Chancay, enfrentan explosiones demográficas inminentes.

2.2. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

La magnitud del problema público descrito se sustenta en la convergencia de fuentes oficiales, técnicas y académicas, lo que permite triangular la evidencia y descartar apreciaciones aisladas. En efecto, los indicadores provienen de entidades rectoras y reguladoras del sector (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y SUNASS), de organismos multilaterales (CAF, CEPAL), de centros de investigación (Instituto Peruano de Economía y Universidad del Pacífico) y de la información contable y de gestión de la propia EMAPA Chancay S.A.C. La siguiente tabla sintetiza los indicadores más críticos que, en conjunto, acreditan la existencia y la magnitud del problema.

Tabla 5
Síntesis de indicadores clave del problema público

Dimensión / Indicador	Valor	Fuente
Población sin agua potable por red pública	3.3 millones (10.1%)	MVCS (2024)
Población sin alcantarillado	7.5 millones (22%)	ENAPRES (2022)
Agua No Facturada (EPS Grande 1)	43.8%	MVCS (2024)
Continuidad promedio nacional	18.5 horas/día	MVCS (2024)
EPS administradas por el OTASS en RAT	18 EPS en 10 regiones	OTASS (2026)
EPS que lograron salir del RAT	Solo 4	OTASS (2026)
Centros poblados urbanos irregulares (>15,000 hab.)	38 en 14 departamentos	Diagnóstico D.L. 1620
Población en situación análoga a Chancay	916,466 habitantes	Diagnóstico D.L. 1620
Continuidad en sectores críticos de Chancay	5 a 10 horas/día	CAF (2025)

Dimensión / Indicador	Valor	Fuente
Cumplimiento de metas SUNASS — EMAPA Chancay	100% (1 de 5 a nivel país)	SUNASS (2023)
Inversión requerida para acceso universal 2030	S/ 100 mil millones	PNS 2022-2026

Nota. Elaboración propia a partir de las fuentes citadas en el planteamiento del problema.

En consecuencia, la evidencia empírica consolidada demuestra que el problema no se reduce a una deficiencia puntual de cobertura, sino que responde a una restricción estructural del marco legal que, al excluir a las municipalidades distritales de la titularidad de los prestadores y al mantener un Régimen de Apoyo Transitorio disfuncional, compromete la sostenibilidad del servicio y el acceso universal al agua potable y saneamiento. Esta constatación justifica la necesidad e idoneidad de la reforma legislativa que se propone.

2.3. OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

2.3.1. Objetivo general

Modificar e incorporar diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, con la finalidad de habilitar a las municipalidades distritales con capacidad operativa comprobada para acceder a la condición de empresa prestadora de servicios de agua potable y saneamiento, y de fortalecer el Régimen de Apoyo Transitorio, garantizando su temporalidad, transparencia y sostenibilidad, en beneficio del acceso universal, eficiente y sostenible al servicio.

2.3.2. Objetivos específicos

Primero. Reconocer, mediante la modificación de los artículos 11 y 13 del Decreto Legislativo N° 1280, la responsabilidad de las municipalidades distritales que superen el umbral poblacional establecido y cuenten con una empresa prestadora de accionariado municipal con potencial integrador, para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano.

Segundo. Incorporar el artículo 11-A al Decreto Legislativo N° 1280, estableciendo condiciones objetivas y verificables para la calificación del potencial integrador a cargo de la Superintendencia Nacional de Servicios

de Saneamiento (Sunass), con criterios de aplicación general que garanticen el principio de generalidad de la ley.

Tercero. Reducir la duración del Régimen de Apoyo Transitorio, mediante la modificación del artículo 95, de quince (15) a un máximo de ocho (8) años, cinco (5) años prorrogables excepcionalmente por tres (3) años adicionales, a fin de restituir su carácter temporal.

Cuarto. Fortalecer la evaluación y las metas de salida del Régimen de Apoyo Transitorio, mediante la modificación de los artículos 91-A y 102, estableciendo evaluaciones anuales de continuidad o conclusión y metas verificables en el Plan de Reflotamiento.

Quinto. Incorporar el artículo 101-A al Decreto Legislativo N° 1280, garantizando la participación de las municipalidades accionistas a través de un veedor municipal, así como la transparencia y la rendición de cuentas durante el Régimen de Apoyo Transitorio.

Sexto. Reforzar el acompañamiento posterior a la conclusión del Régimen de Apoyo Transitorio, mediante la modificación del artículo 102-A, incorporando la supervisión de la Sunass sobre la base de un sistema de alertas y la emisión de una constancia de sostenibilidad.

2.4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa reconoce la existencia de dos antecedentes legislativos directos que abordaron, total o parcialmente, la problemática que aquí se desarrolla. En observancia del artículo 107, inciso 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se deja expresa constancia de ambos, precisando qué propuso cada uno y de qué manera la presente proposición los recoge, amplía y perfecciona.

2.4.1. Proyecto de Ley N° 7576/2023-CR

El Proyecto de Ley N° 7576/2023-CR, presentado por el congresista Roberto Helbert Sánchez Palomino, propuso la modificación de los artículos 11 y 13 del Decreto Legislativo N° 1280, con el objeto de reconocer como responsables de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano a las municipalidades distritales que superen los 50,000 habitantes y que cuenten con empresas municipales con potencial integrador constituidas antes de la vigencia del citado decreto (Sánchez, 2024). Asimismo, su artículo 2 encargó a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) la calificación del potencial

integrador, con arreglo a la Escala Eficiente y a los criterios de viabilidad técnica, legal y económico-financiera (Sánchez, 2024).

Dicha iniciativa constituye el antecedente técnico más próximo a la presente propuesta, en tanto identificó correctamente el problema de la exclusión de las municipalidades distritales y planteó una solución de alcance general. No obstante, su desarrollo se circunscribió a la habilitación de los prestadores distritales, sin abordar la disfuncionalidad del Régimen de Apoyo Transitorio, que constituye la segunda dimensión del problema público aquí sustentado.

2.4.2. Proyecto de Ley N° 9704/2024-CR

El Proyecto de Ley N° 9704/2024-CR, presentado por la congresista Yessica Rosselli Amuruz Dulanto, tuvo por objeto priorizar la constitución de EMAPA Chancay S.A.C. como empresa prestadora de servicios de saneamiento del distrito de Chancay (Amuruz, 2024). Para tal efecto, propuso incorporar una Trigésima Segunda Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1280, disponiendo que se constituye, excepcionalmente, a EMAPA Chancay en una empresa prestadora de servicios de saneamiento del distrito de Chancay, provincia de Huaral, departamento de Lima (Amuruz, 2024).

Esta iniciativa confirma que la problemática de EMAPA Chancay ha sido advertida de manera transversal por distintas fuerzas políticas, lo que refuerza la existencia de un problema público real y urgente. No obstante, su técnica legislativa, consistente en la constitución directa y nominal de una empresa determinada mediante una disposición singular, presenta un riesgo de inconstitucionalidad, por cuanto podría contravenir el principio de generalidad de la ley consagrado en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, que proscribe la expedición de leyes especiales en razón de las diferencias de las personas.

2.4.3. Proyecto de Ley N° 4609/2022-CR

El Proyecto de Ley N° 4609/2022-CR, presentado por la congresista Martha Lupe Moyano Delgado, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, propuso una modificación integral del Decreto Legislativo N° 1280 con la finalidad de fortalecer las competencias de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) y del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS), así como de reformular el modelo de gestión del sector, con miras al cierre de brechas para el acceso universal a los servicios de agua potable y alcantarillado (Moyano, 2022).

Dicha iniciativa presenta similitudes interesantes con la presente propuesta, particularmente en lo relativo a la segunda dimensión del problema público aquí sustentado. En efecto, el referido antecedente ya planteaba la reducción de la duración máxima del Régimen de Apoyo Transitorio de quince (15) a diez (10) años, así como el establecimiento de una evaluación anual de oficio a cargo de la Sunass y el reforzamiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de las entidades del sector. La presente proposición recoge y profundiza esa línea de trabajo, en tanto propone una reducción aún mayor del plazo del Régimen, a un máximo de ocho (8) años, consolida la periodicidad anual de la evaluación mediante la modificación del artículo 102, e incorpora, a través del artículo 101-A, mecanismos concretos de participación, transparencia y rendición de cuentas durante su vigencia.

Cabe destacar, asimismo, que ambas iniciativas provienen del mismo grupo parlamentario, lo que evidencia una línea de trabajo institucional coherente y sostenida de Fuerza Popular en materia de saneamiento, orientada al cierre de brechas, a la eficiencia en la prestación y al fortalecimiento de los organismos rectores del sector.

Finalmente, conviene precisar que el antecedente en mención inscribió sus modificaciones en el marco de una política de organización de prestadores e integración de escala. Lejos de apartarse de dicha orientación, la presente iniciativa resulta compatible con ella, conforme se desarrolla en el numeral 2.6.4: el reconocimiento de los prestadores distritales solventes preexistentes no contraviene la política de integración, sino que dota a tales prestadores de la estabilidad jurídica necesaria para participar, en su momento y en condiciones de solvencia, en los procesos de integración ordenada que el ente rector promueva.

2.4.4. Aporte y perfeccionamiento de la presente iniciativa

La presente proposición legislativa recoge el objetivo compartido por los antecedentes citados, resolver la exclusión de las municipalidades distritales con capacidad operativa del sistema de prestación y reforzar el marco institucional del Régimen de Apoyo Transitorio y los perfecciona en tres sentidos:

En primer lugar, en cuanto a la técnica legislativa, adopta la solución de alcance general planteada por el Proyecto de Ley N° 7576/2023-CR, y descarta la habilitación singular y nominal del Proyecto de Ley N° 9704/2024-CR. A diferencia de este último, la presente iniciativa no constituye a una empresa determinada por mandato directo de la ley, sino que establece condiciones objetivas y verificables (artículo 11-A

incorporado) aplicables a todos los prestadores en situación análoga, garantizando así el respeto al principio de generalidad de la ley. De este modo, el caso de EMAPA Chancay se erige como el supuesto que con mayor claridad evidencia la necesidad de la reforma, sin constituir el objeto nominal de esta.

En segundo lugar, en cuanto a la seguridad jurídica del procedimiento, perfecciona el rol de la Sunass previsto por el Proyecto de Ley N° 7576/2023-CR: la calificación del potencial integrador deja de sujetarse al cumplimiento actual de la Escala Eficiente, requisito que ningún prestador distrital en expansión podría satisfacer de inmediato y se ancla en la proyección fundada de alcanzarla, incorporando además un procedimiento con plazo perentorio y silencio administrativo positivo que impide que la inacción del regulador enerve el derecho reconocido por la ley.

En tercer lugar, en cuanto al alcance material, la presente iniciativa amplía sustantivamente el ámbito de ambos antecedentes, al incorporar una reforma integral del Régimen de Apoyo Transitorio, reducción de su duración máxima, evaluaciones anuales, participación de las municipalidades accionistas, transparencia y acompañamiento posterior a su conclusión, dimensión que no fue abordada por ninguno de los proyectos precedentes.

2.5. IDENTIFICACIÓN DE LOS SECTORES COMPRENDIDOS

La presente iniciativa legislativa incide sobre una pluralidad de actores que integran el sistema de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. A continuación, se identifican los sectores comprendidos, precisando la forma en que cada uno resulta alcanzado por la propuesta.

2.5.1. Entidades rectoras, reguladoras y técnicas del sector

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). En su calidad de ente rector del sector saneamiento, resulta comprendido en tanto la propuesta le encarga la aprobación de un nuevo Texto Único Ordenado y la adecuación del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, así como la ratificación de las decisiones vinculadas al Régimen de Apoyo Transitorio.

- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass). En su condición de organismo regulador, se encuentra directamente comprendida, por cuanto la propuesta le asigna la calificación del potencial integrador (artículo 11-A), la evaluación anual de continuidad o conclusión del Régimen de Apoyo Transitorio (artículo 102), la opinión previa favorable para la prórroga del régimen (artículo 95) y la supervisión posterior a su conclusión (artículo 102-A).

- Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS). En su calidad de administrador del Régimen de Apoyo Transitorio, resulta comprendido en tanto la propuesta redefine los plazos del régimen, incorpora la figura del veedor municipal, establece obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, y precisa sus funciones de acompañamiento posterior a la conclusión del régimen.

2.5.2. Gobiernos subnacionales

- Municipalidades provinciales. Se encuentran comprendidas en tanto titulares actuales de la responsabilidad de la prestación en el ámbito urbano y accionistas de las empresas prestadoras, condición que la propuesta preserva sin afectación.

- Municipalidades distritales. Constituyen uno de los sectores centrales de la propuesta, por cuanto se les reconoce, siempre que reúnan las condiciones objetivas del artículo 11-A la responsabilidad de la prestación de los servicios en el ámbito urbano a través de empresas prestadoras, superando la exclusión que hoy establece el marco vigente. Asimismo, en su condición de accionistas de empresas sujetas al Régimen de Apoyo Transitorio, se les habilita la participación mediante un veedor municipal.

2.5.3. Prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento

- Empresas prestadoras de accionariado municipal con potencial integrador. Comprende a los prestadores de origen municipal distrital que, contando con capacidad operativa comprobada, se encuentran actualmente impedidos de acceder a la condición de empresa prestadora. El caso de EMAPA Chancay S.A.C. constituye el supuesto que con mayor claridad evidencia esta situación, sin ser el único, conforme se ha acreditado en el planteamiento del problema.

- Empresas prestadoras incorporadas al Régimen de Apoyo Transitorio a nivel nacional. Comprende a las dieciocho (18) empresas prestadoras que, a la fecha, son administradas por el OTASS en diez (10) regiones del país, las cuales resultan alcanzadas por la reducción de los plazos del régimen, las evaluaciones anuales, las obligaciones de transparencia y las medidas de acompañamiento posterior a la conclusión.

- Prestadores en condición de irregularidad. Comprende a los treinta y ocho (38) centros poblados urbanos con más de 15,000 habitantes, distribuidos en catorce (14) departamentos, que operan fuera del ámbito de una empresa prestadora y que podrían acceder progresivamente a la

formalización, en la medida en que reúnan las condiciones objetivas establecidas.

2.5.4. Ciudadanía y usuarios

- Usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento. Constituyen los beneficiarios finales de la propuesta. Se encuentran comprendidos los usuarios de los ámbitos de prestación de las empresas alcanzadas por la reforma, así como la población de los distritos con potencial integrador, estimada, en el conjunto de centros poblados en situación análoga, en 916,466 habitantes que se vería favorecida por una prestación más eficiente, transparente y sostenible.

2.6. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y NORMAS QUE SE MODIFICAN O INCORPORAN

2.6.1. Marco constitucional

El derecho fundamental al acceso al agua potable. El artículo 7-A de la Constitución Política del Perú, incorporado por la Ley N° 30588, reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable, priorizando el consumo humano sobre otros usos. La presente iniciativa se inscribe en el desarrollo de este derecho, en tanto remueve las barreras normativas que impiden la prestación eficiente y sostenible del servicio en distritos con capacidad operativa comprobada.

El principio de generalidad de la ley. El artículo 103 de la Constitución establece que "pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas". Este principio constituye el eje del diseño de la presente propuesta: a diferencia de los antecedentes legislativos que optaron por una habilitación singular y nominal, la iniciativa establece condiciones objetivas de alcance general (artículo 11-A), aplicables a todo prestador que se encuentre en la situación descrita, con lo cual se garantiza su conformidad con el orden constitucional.

La autonomía municipal, la descentralización y la competencia en saneamiento. El artículo 188 de la Constitución consagra la descentralización como una política permanente y obligatoria del Estado, orientada a la transferencia de competencias y recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos locales. Por su parte, el artículo 194 reconoce expresamente que "las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local", dotadas de autonomía política, económica y

administrativa en los asuntos de su competencia, situando a ambos niveles municipales en un plano de reconocimiento constitucional equivalente.

Finalmente, el artículo 195, incisos 5 y 8, atribuye a los gobiernos locales la competencia para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad, así como para desarrollar y regular servicios en materia de saneamiento. De ello se desprende que el reconocimiento de la responsabilidad de las municipalidades distritales en la prestación del servicio, lejos de innovar una competencia, desarrolla una atribución que la propia Constitución les confiere.

2.6.2. Marco legal

La iniciativa se enmarca en el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, modificado por el Decreto Legislativo N° 1620 y compilado mediante el Texto Único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2025-VIVIENDA. Se relaciona, asimismo, con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos; y la Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal.

Conviene precisar que la presente iniciativa modifica el Decreto Legislativo N° 1280 en su numeración original, por ser este la norma con rango de ley que integra el ordenamiento, y no su Texto Único Ordenado, el cual constituye una compilación de carácter reglamentario que deberá ser actualizada por el Poder Ejecutivo una vez aprobada la presente Ley.

2.6.3. Cuadro comparativo

A continuación, se presenta el cuadro comparativo entre el texto vigente y el texto propuesto, con indicación de las modificaciones e incorporaciones. Se resalta en negrita el texto que la presente iniciativa introduce o modifica.

Tabla 6
Cuadro comparativo del texto vigente y el texto propuesto

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
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	**Artículo 11.- (…)** Las municipalidades provinciales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios (…). **Son igualmente responsables las municipalidades distritales cuyo ámbito urbano supere los**

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
ámbito urbano, a través de empresas prestadoras. 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 (…).	**cincuenta mil (50 000) habitantes y que cuenten con una empresa prestadora de accionariado municipal constituida con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1280, calificada con potencial integrador por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), conforme al artículo 11-A.** 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 (…).
Artículo 13.- Prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano - 13.1. Las municipalidades provinciales, como responsables de la prestación (…) en el ámbito urbano, otorgan la explotación de los servicios de agua potable y saneamiento a las empresas prestadoras (…), para lo cual se suscriben los contratos de explotación o concesión (…).	**Artículo 13.- (…)** - 13.1. Las municipalidades provinciales **y las municipalidades distritales a que se refiere el segundo párrafo del artículo 11**, como responsables de la prestación (…), otorgan la explotación de los servicios de agua potable y saneamiento a las empresas prestadoras (…), para lo cual se suscriben los contratos de explotación o concesión (…).
Artículo 91-A.- Elaboración del Plan de Reflotamiento *(incorporado por el D.L. N° 1620)* - 91-A.3. El Plan de Reflotamiento está orientado al cierre de brechas de calidad y sostenibilidad.	**Artículo 91-A.- (…)** - 91-A.3. El Plan de Reflotamiento está orientado al cierre de brechas de calidad y sostenibilidad, **y contiene obligatoriamente metas anuales verificables, el cronograma de ejecución y los criterios objetivos para la conclusión del Régimen de Apoyo Transitorio. La Sunass verifica su cumplimiento en el marco de la evaluación prevista en el artículo 102.**
Artículo 95.- Duración del Régimen de Apoyo Transitorio - El Régimen de Apoyo Transitorio tiene una duración **máxima de quince (15) años**, excepto en los casos que durante la vigencia del Régimen se suscriban los contratos señalados en el Capítulo III del presente Título (…).	**Artículo 95.- (…)** - El Régimen de Apoyo Transitorio tiene una duración **máxima de cinco (5) años. Excepcionalmente, puede prorrogarse por única vez hasta por tres (3) años adicionales, cuando la evaluación así lo justifique. La prórroga es aprobada por el OTASS, previa opinión favorable de la Sunass, y es publicada. En ningún caso la duración total del Régimen excede de ocho (8) años**, salvo en los casos que se suscriban los contratos señalados en el Capítulo III del presente Título (…).
Artículo 102.- Evaluación para continuidad o conclusión del Régimen de Apoyo Transitorio - **Cada tres (03) años** de iniciado el Régimen de Apoyo Transitorio, la Sunass evalúa la situación de la prestación (…) en función a los aspectos comprendidos en el artículo 89 (…).	**Artículo 102.- (…)** - **Cada año** de iniciado el Régimen de Apoyo Transitorio, la Sunass evalúa la situación de la prestación (…) **y el cumplimiento de las metas del Plan de Reflotamiento. Los resultados de la evaluación se publican en un plazo máximo de treinta (30) días calendario y se**

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	remiten a las municipalidades accionistas. Cuando al segundo año de iniciado el Régimen el cumplimiento de las metas sea inferior al cincuenta por ciento (50%), la Sunass recomienda las medidas correctivas que correspondan.
Artículo 102-A.- Medidas aplicables para el Post Régimen de Apoyo Transitorio *(incorporado por el D.L. N° 1620)* - 102-A.1. (…) protección legal patrimonial por un plazo no mayor de tres años (…). 102-A.2. El OTASS pone a disposición de la empresa prestadora a tres gerentes (…).	**Artículo 102-A.- (…)** - 102-A.1. (…). 102-A.2. (…). **102-A.3. Durante el plazo señalado en el numeral 102-A.1, la Sunass efectúa una supervisión de la empresa prestadora, sobre la base de un sistema de alertas ante el deterioro de los indicadores de calidad y sostenibilidad. De verificarse dicho deterioro, la Sunass dispone las medidas correctivas que correspondan conforme a sus competencias. Concluido el plazo de manera satisfactoria, la Sunass emite la constancia de sostenibilidad de la empresa prestadora.**
(No existe en el marco vigente)	**Artículo 11-A.- Calificación del potencial integrador** *(INCORPORACIÓN)* - Corresponde a la Sunass calificar el potencial integrador de los distritos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 11, verificando cuatro condiciones objetivas: a) empresa constituida con anterioridad al Decreto Legislativo N° 1280 y en operación efectiva y continua; b) ámbito urbano superior a 50 000 habitantes según el INEI; c) conexiones de agua potable en operación; y d) proyección fundada de convergencia a la escala eficiente. **No constituye requisito el cumplimiento actual de la escala eficiente, sino la proyección fundada de alcanzarla.**
(No existe en el marco vigente)	**Artículo 101-A.- Participación municipal, transparencia y rendición de cuentas durante el Régimen de Apoyo Transitorio** *(INCORPORACIÓN)* - Designación de un veedor municipal con voz y sin voto, sin afectar las facultades del OTASS; obligaciones de informes periódicos, audiencias públicas y portal de transparencia; y tipificación como falta administrativa del incumplimiento de las obligaciones de información.

Nota. En el TEXTO VIGENTE, los artículos 91-A y 102-A corresponden a incorporaciones efectuadas por el Decreto Legislativo N° 1620. El texto se presenta de forma sintetizada para facilitar la lectura comparativa; su tenor íntegro consta en la Fórmula Legal de la presente proposición. Elaboración propia.

2.6.4. Compatibilidad de la propuesta con la política de integración y consolidación del sector saneamiento

Corresponde abordar en la presente iniciativa, el reconocimiento valido de la responsabilidad de determinadas municipalidades distritales, la cual podría favorecer la atomización de los prestadores y, con ello, contravenir la política de integración y búsqueda de economías de escala que orienta al sector saneamiento. Al respecto, conviene precisar que dicha observación, si bien parte de una preocupación legítima y técnicamente correcta en términos generales, no resulta aplicable al diseño concreto de esta propuesta. En efecto, lejos de fomentar la fragmentación, la iniciativa establece un supuesto excepional, cerrado y orientado a la consolidación, conforme se demuestra a continuación.

En primer lugar, debe subrayarse que la propuesta no habilita la creación de nuevas empresas prestadoras de accionariado municipal distrital. Por el contrario, el artículo 11-A incorporado exige, como condición objetiva e insalvable, que la empresa prestadora haya sido "constituida con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1280" y que se encuentre en operación efectiva y continua. De ello se sigue que el universo de prestadores alcanzados no es abierto ni expansivo hacia el futuro, sino que se circunscribe a un conjunto acotado y preexistente de empresas municipales que ya operan de facto. En consecuencia, la iniciativa no diversifica ni multiplica el número de operadores del sistema; antes bien, reconoce y ordena una realidad prestacional consolidada desde hace más de una década, dotándola de un marco jurídico del que hoy carece.

En segundo lugar, es preciso destacar que el propio mecanismo de calificación previsto en el artículo 11-A opera como un filtro pro-integración, y no como una autorización para fragmentar. Así, la calificación del potencial integrador a cargo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) exige verificar "una proyección fundada de convergencia hacia la escala eficiente" (artículo 11-A, literal d). Dicho de otro modo, la norma no premia el aislamiento del prestador distrital, sino su capacidad de crecer hacia la escala óptima e integrar progresivamente su ámbito de influencia. La denominación misma del instituto "potencial integrador" revela su finalidad: habilitar únicamente a aquellos prestadores llamados a articular y consolidar la prestación en su territorio, y no a perpetuar su dispersión.

En tercer lugar, cabe advertir que la aplicación indiscriminada del principio de integración puede producir, paradójicamente, el efecto contrario al que persigue. En efecto, forzar la absorción de un prestador solvente y eficiente por parte de una empresa provincial insolvente e intervenida no construye

escala eficiente, sino que diluye el patrimonio sano en una estructura deficitaria. El caso desarrollado en el numeral 2.1.3 resulta ilustrativo: la integración forzada de una empresa que cubre sistemáticamente sus gastos operativos con recursos propios, con un ratio de eficiencia operativa inferior a 1.0 sobre una empresa provincial en Régimen de Apoyo Transitorio que carece incluso de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales operativa, no representa una consolidación virtuosa, sino un traslado de solvencia hacia la insolvencia. La verdadera integración, entendida como política pública, supone articular hacia la eficiencia y no comprometer al operador sano para sostener al operador quebrado.

Finalmente, debe precisarse que la presente iniciativa no se opone a la política de conformación de operadores de mayor escala, sino que resulta plenamente compatible con ella. La reforma no clausura ni obstaculiza los procesos de integración futura; por el contrario, al reconocer la condición de prestador y dotarlo de personería y estabilidad jurídica, habilita a estas empresas para participar, en su momento y en condiciones de solvencia, en los procesos de integración que el ente rector promueva. En tal sentido, un prestador formalizado, transparente y financieramente sólido constituye un mejor candidato para una integración ordenada que un prestador irregular, carente de personería jurídica y excluido del sistema. Por consiguiente, la propuesta no debilita la política de escala del sector, sino que fortalece las condiciones institucionales sobre las cuales dicha política podrá edificarse de manera sostenible.

2.7. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con el ordenamiento jurídico vigente ni genera antinomias, en tanto se integra de manera armónica al Decreto Legislativo N° 1280, precisando y complementando su articulado sin alterar la coherencia del sistema de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. La propuesta modifica los artículos 11, 13, 91-A, 95, 102 y 102-A, e incorpora los artículos 11-A y 101-A del citado decreto legislativo en su numeración original, garantizando que las nuevas disposiciones se inserten en el cuerpo de la norma madre, sin dispersión normativa y preservando la unidad del texto legal.

Como consecuencia de las modificaciones propuestas, corresponderá al Poder Ejecutivo aprobar un nuevo Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1280, así como adecuar su Reglamento.

La iniciativa no deroga expresa ni tácitamente ninguna norma con rango de ley, y sus disposiciones son compatibles con la Ley N° 27972, Ley Orgánica

de Municipalidades, en tanto desarrollan la competencia municipal en materia de saneamiento; con la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, respecto de las funciones de la Sunass; y con la Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal, en lo relativo al Régimen de Apoyo Transitorio. Asimismo, guarda conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, por cuanto no genera gasto público.

Finalmente, la norma entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. Sus disposiciones complementarias transitorias regulan la aplicación de las nuevas reglas a las situaciones en curso, en particular, la calificación de las empresas prestadoras existentes y la adecuación de los regímenes de apoyo transitorio vigentes, garantizando la seguridad jurídica y evitando la aplicación retroactiva de la norma.

2.8. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

De conformidad con el artículo 106, inciso f, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se desarrolla a continuación el análisis costo-beneficio de la presente iniciativa, precisando los efectos sobre las entidades comprendidas, así como los beneficios de carácter no monetario que la propuesta genera.

En cuanto a los costos, corresponde precisar que la iniciativa asigna determinadas funciones a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), al Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) y al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), e incorpora a la Contraloría General de la República como destinataria de información. Al respecto, cabe destacar que ninguna de tales funciones supone la creación de nuevas estructuras orgánicas ni de plazas, por cuanto se enmarcan en las competencias que dichas entidades ya ostentan conforme al marco vigente, sustituyendo o precisando funciones preexistentes, según se detalla en el siguiente cuadro.

Tabla 7
Impacto por entidad y función

Entidad	Función asignada por la iniciativa	Naturaleza respecto del marco vigente	¿Genera nueva estructura o plaza?
Sunass	Calificación del potencial integrador (art. 11-A)	Se ejerce en el marco de su función calificadora y de emisión de opinión previa a la	No

		constitución de prestadores, ya prevista en el DL 1280	
	Evaluación anual de continuidad o conclusión del RAT (art. 102)	Sustituye la evaluación trienal vigente por una anual, concordante con la evaluación de oficio anual del art. 88 del DL 1280	No
	Opinión previa favorable para la prórroga del RAT (art. 95)	Se ejerce en el marco de su función de opinión técnica ya prevista	No
	Supervisión posterior a la conclusión del RAT mediante sistema de alertas (art. 102-A)	Precisa y desarrolla su función supervisora ya existente	No
OTASS	Capacitación al veedor municipal e informes periódicos (art. 101-A)	Se enmarca en su función de administración del RAT y de fortalecimiento de capacidades ya asignada	No
	Puesta a disposición de tres gerentes en el post-RAT (art. 102-A)	Función ya incorporada por el DL 1620; la iniciativa no la modifica	No
MVCS	Aprobación del nuevo TUO y adecuación del Reglamento	Se ejerce en el marco de su potestad reglamentaria y de rectoría ya vigente	No
Contraloría General de la República	Recepción de informes periódicos del OTASS (art. 101-A.2)	Se incorpora como destinataria de información, en el marco de su competencia de control ya vigente (Ley 27785)	No

Nota. Elaboración propia. Ninguna de las funciones asignadas demanda recursos adicionales al Tesoro Público, conforme a la Segunda Disposición Complementaria Final de la presente Ley.

Conviene subrayar, además, que la modificación del artículo 102 no añade una carga estructuralmente nueva, sino que reemplaza la evaluación trienal actualmente vigente por una evaluación de periodicidad anual, la cual, por lo demás, resulta concordante con la evaluación de oficio anual ya contemplada en el artículo 88 del Decreto Legislativo N° 1280. En consecuencia, la iniciativa no incrementa el número de procesos evaluativos del sistema, sino que ajusta su frecuencia dentro de las competencias y presupuestos institucionales ya asignados.

Desde la perspectiva de los efectos no monetarios, los beneficios de la propuesta son sustantivos. En primer lugar, las municipalidades distritales con capacidad operativa comprobada acceden a la condición de responsables de la prestación, superando su actual exclusión del sistema. En segundo lugar, las empresas prestadoras de origen distrital dejan atrás su condición de prestadores irregulares y quedan habilitadas para acceder a financiamiento público hoy vedado, lo que dinamiza la inversión en

infraestructura de saneamiento. En tercer lugar, la reducción de la duración del Régimen de Apoyo Transitorio y la exigencia de metas verificables promueven un uso más eficiente de los recursos públicos destinados al reflotamiento de empresas. Finalmente, los usuarios estimados, en el conjunto de centros poblados en situación análoga, en 916,466 habitantes se benefician de una prestación más eficiente, transparente y sostenible.

En consecuencia, del balance entre los beneficios descritos, de carácter estructural, social e institucional, y los costos de implementación, que son marginales y se absorben dentro de la operación ordinaria de las entidades del sector, se concluye que la presente iniciativa resulta ampliamente favorable en términos de costo-beneficio, sin generar gasto público ni demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

2.9. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se enmarca en la Política de Estado N° 33 sobre los Recursos Hídricos del Acuerdo Nacional, que reconoce el acceso al agua potable como derecho fundamental de la persona y compromete al Estado a asegurar el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales, con un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, promoviendo la eficiencia en la prestación de los servicios con transparencia, regulación, fiscalización y rendición de cuentas.

La iniciativa guarda coherencia con la vigésima octava política de Estado, sobre plena vigencia de la Constitución y los derechos humanos, en su dimensión de acceso a servicios básicos; y con las políticas orientadas a la descentralización y al fortalecimiento de la gestión pública eficiente, en tanto restituye competencias a los gobiernos locales y optimiza el uso de los recursos del sector saneamiento.