

INFORME 014-2026-SUNASS-DPN

PARA : **MANUEL FERNANDO MUÑOZ QUIROZ**
GERENTE GENERAL

DE : **NADIA EVELYN VILLEGAS GÁLVEZ**
DIRECTORA DE LA DIRECCIÓN DE POLÍTICAS Y NORMAS

ASUNTO : **Propuesta de “Agenda temprana para la aplicación de Análisis de Impacto Regulatorio - Periodo 2026 - 2027”**

FECHA : 29 de enero del 2026

I. ANTECEDENTES

- 1.1. El Decreto Legislativo N.° 1565¹, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria (en adelante, **Ley de Mejora Regulatoria**), establece los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria como herramientas de políticas públicas que permiten a las entidades públicas adoptar decisiones debidamente sustentadas sobre la necesidad de emitir o no una norma, modificarla o derogarla, en beneficio de la sociedad. Dentro de estos instrumentos se encuentra la Agenda Temprana, la cual permite que una entidad pública identifique, programe y publique sus problemas públicos en una fase temprana a la adopción de posibles intervenciones regulatorias y no regulatorias, con la finalidad de lograr mayor predictibilidad, participación y transparencia en el proceso de producción regulatoria o no regulatoria.
- 1.2. Mediante el Decreto Supremo N.° 023-2025-PCM², se aprobó el Reglamento de la Ley de Mejora Regulatoria (en adelante, **Reglamento de la Ley de Mejora Regulatoria**) cuya finalidad es entre otras, fortalecer la implementación de la Mejora de la Calidad Regulatoria en las entidades públicas.
- 1.3. La décima disposición complementaria final de dicho reglamento señala que los organismos reguladores están sujetos a lo dispuesto por la **Ley de Mejora Regulatoria** y su Reglamento, sin embargo, en lo que respecta a la aplicación del Título III del Reglamento (Instrumentos de Mejora de las Calidad Regulatoria), los organismos reguladores que hayan implementado el AIR Ex Ante se rigen supletoriamente por lo dispuesto en la Ley de Mejora Regulatoria, su Reglamento y normativa complementaria.

¹ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 28/05/2023

² Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25/02/2025



- 1.4. A través de la Resolución de Consejo Directivo N.º 047-2021-SUNASS-CD³, la Sunass aprobó los Lineamientos Técnicos para la Elaboración del Análisis de Impacto Regulatorio y las Disposiciones para la Aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (en adelante, **Disposiciones AIR**).
- 1.5. Las Disposiciones AIR establecen que la Dirección de Políticas y Normas (en adelante, **DPN**) es el órgano encargado de elaborar el contenido de la agenda temprana sobre la base de la información consignada en las solicitudes formuladas por los órganos y unidades orgánicas de la Sunass, así como de las partes interesadas.
- 1.6. Mediante Memorando N.º 504-2025-SUNASS-DPN⁴, la **DPN** requirió a los órganos y unidades orgánicas de la Sunass que remitan solicitudes sobre probables problemas públicos para la elaboración de la agenda temprana para el período 2026 - 2027 (en adelante, **Agenda Temprana 2026 - 2027**), de conformidad con lo establecido en el numeral 7 de las Disposiciones AIR.
- 1.7. Asimismo, a través del Oficio Múltiple N.º 238-2025-SUNASS-DPN⁵, la **DPN** requirió a las empresas prestadoras que remitan propuestas de identificación de posibles problemas públicos para la elaboración de la **Agenda Temprana 2026 - 2027**, de conformidad con lo establecido en el numeral 7 de las Disposiciones AIR.
- 1.8. A través del Informe N.º 012-2026-SUNASS-DPN, la **DPN** remitió al Comité de Análisis de Impacto Regulatorio (CAIR) la propuesta del tipo de AIR de los problemas públicos a ser incluidos en la Agenda Temprana 2025, solicitando su opinión.
- 1.9. Mediante Memorando N.º 001-2026-SUNASS-CAIR, el CAIR manifestó su conformidad a los tipos de AIR de los problemas públicos propuestos por la DPN.

II. OBJETIVO

El presente informe tiene por objeto sustentar la identificación de los problemas públicos a ser incluidos en la Agenda Temprana para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio - Período 2026 - 2027.

³ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24/10/2021

⁴ Enviado el 03/11/2025

⁵ Enviado el 03/11/2025

III. BASE NORMATIVA

- 3.1. Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.
- 3.2. Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM, Reglamento de la Ley de Mejora Regulatoria Reglamento General de la Sunass.
- 3.3. Resolución de Consejo Directivo N.º 047-2021-SUNASS-CD que aprobó los Lineamientos Técnicos para la Elaboración del Análisis de Impacto Regulatorio y las Disposiciones para la Aplicación de Análisis de Impacto Regulatorio.

IV. ANÁLISIS

A. Consideraciones generales para la elaboración de la agenda temprana

- 4.1. De acuerdo con lo establecido en el párrafo 7.2 del numeral 7 de las **Disposiciones AIR**, la DPN es la unidad orgánica encargada de elaborar el contenido de la agenda temprana sobre la base de la información consignada en las solicitudes formuladas por los órganos y unidades orgánicas de la Sunass, así como de los interesados.
- 4.2. Según lo señalado por la **Ley de Mejora Regulatoria**, la agenda temprana es un instrumento de mejora de la calidad regulatoria que permite que las entidades públicas identifiquen, programen y publiquen sus problemas públicos en una fase temprana a la adopción de posibles intervenciones regulatorias y no regulatorias, con la finalidad de lograr una mayor predictibilidad, participación y transparencia en el proceso de producción regulatoria o no regulatoria. El siguiente instrumento de mejora de calidad regulatoria, posterior a la aprobación y publicación de la agenda temprana, es el AIR ex ante, que tiene por objeto identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución regulatorias o no regulatorias de los problemas públicos.
- 4.3. Cabe señalar que el AIR es aplicable a las propuestas normativas de carácter general que generen o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de los actores dentro del ámbito de competencia de la Sunass, y se realiza antes del procedimiento de emisión normativa.
- 4.4. Por el contrario, las propuestas normativas de carácter general que no generan costos adicionales en su cumplimiento, entre otros supuestos, están fuera del ámbito de aplicación del AIR, como, por ejemplo, alguna propuesta normativa que modifique alguna disposición con el objetivo de aclarar su contenido.
- 4.5. Asimismo, se presentan otros supuestos que son exceptuados de la elaboración del AIR, como, por ejemplo, la adecuación de alguna normativa a partir de lo dispuesto en una norma de rango superior que ha definido el problema, la solución regulatoria y su contenido.

- 4.6. En general, en los supuestos descritos en los párrafos 2.4⁶ y 3.1⁷ de las **Disposiciones AIR**, no se realiza el AIR, por consiguiente, no son incluidos en la agenda temprana.
- 4.7. Una vez que se tiene la propuesta de problemas públicos a ser incluidos en la agenda temprana, el CAIR debe emitir opinión respecto al tipo de AIR propuesto por la DPN para cada problema público, de acuerdo con lo establecido en el párrafo 8.3 del numeral 8 de las **Disposiciones AIR**.

B. Problemas públicos propuestos para la Agenda Temprana 2026 - 2027

- 4.8. De acuerdo con el **Reglamento de la Ley de Mejora Regulatoria**, la agenda temprana es el instrumento mediante el cual la entidad pública identifica, prioriza, programa y difunde sus problemas públicos cuyas intervenciones regulatorias se van a abordar en un periodo de dos años, contado desde el día siguiente de aprobado, contribuyendo a la fase de planificación del ciclo regulatorio.
- 4.9. Según el Manual para la aplicación del análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado mediante la Resolución Ministerial N.º 151-2021-PCM⁸, se define al problema público como una situación que afecta negativamente a un grupo de la sociedad o a la sociedad en su conjunto, con relación a un “futuro deseado”. Existen diversos tipos de problema público, que no son excluyentes entre sí, tales como las fallas del mercado, las fallas de la regulación y la necesidad de lograr objetivos de gobierno.
- 4.10. El numeral 7.2 de las **Disposiciones AIR** señala que la **DPN** elabora el contenido de la Agenda Temprana sobre la base de la información consignada en las solicitudes formuladas por los órganos y unidades orgánicas de la Sunass, así como de interesados.
- 4.11. A través de Memorando N.º 504-2025-SUNASS-DPN, la **DPN** requirió a las unidades orgánicas de la Sunass que, en caso corresponda, remitan la identificación de problemas públicos propuestos a ser incorporados en la Agenda Temprana 2025. En la misma línea, a través del Oficio Múltiple N.º 238-2025-SUNASS-DPN, se requirió a las empresas prestadoras que remitan la identificación de problemas públicos para ser incorporados en la **Agenda Temprana 2026 - 2027**.

⁶ “2.4. Están fuera del ámbito de aplicación del AIR, las propuestas normativas de carácter general que no generen costos adicionales en su cumplimiento, entre otros supuestos, los siguientes:

a) Modificación de plazo previsto para el cumplimiento de una obligación establecida por la Sunass.

b) Modificación de una disposición con el objetivo de aclarar su contenido.

(...)”

⁷ “3.1. Se exceptúa de la elaboración del AIR las propuestas normativas que comprendan, lo siguiente:

a) Creación, modificación o eliminación de medidas temporales adoptadas en un contexto de urgencia.

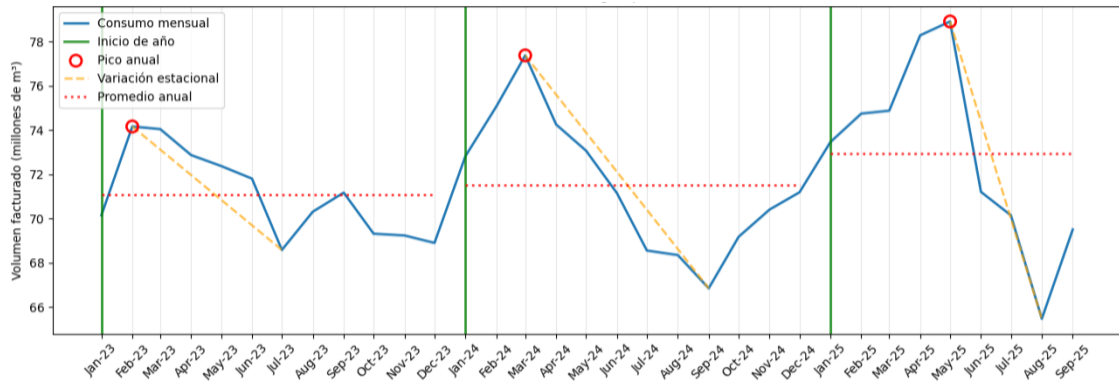
b) Disposiciones o lineamientos que se derivan de una obligación previamente establecida por la Sunass.

c) Creación, modificación o eliminación de disposiciones a partir de lo dispuesto en una norma de rango superior que ha definido el problema, la solución regulatoria, así como su contenido.”

⁸ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16/10/2021

- 4.12.** A partir de las solicitudes recibidas, la **DPN** evaluó dichas propuestas e identificó dos problemas públicos que requieren posiblemente intervenciones regulatorias o no regulatorias, por lo que corresponde incluirlos en la agenda temprana, a fin de desarrollar los correspondientes AIR.
- 4.13. Asimismo, en cumplimiento de lo señalado en el párrafo 8.3 de las **Disposiciones AIR**, a través del Memorando N.° 001-2026-SUNASS-CAIR, el CAIR emitió opinión favorable respecto a los tipos de AIR propuestos por la DPN.
- (i) Variabilidad significativa en el consumo de agua potable asociado a aumentos estacionales de demanda en contexto de riesgo de abastecimiento en el ámbito urbano**
- 4.14. La estacionalidad climática en el Perú, marcada por la alternancia entre períodos de lluvias intensas y fases de estiaje, influye directamente en la forma en que las empresas prestadoras de servicios (**EPS**) gestionan el abastecimiento de agua potable en el ámbito urbano, generando variaciones tanto en los niveles de producción como en el consumo a lo largo del año.
- 4.15. En los meses con temperaturas más altas, el consumo de agua potable tiende a incrementarse, principalmente por un mayor uso en los hogares para actividades diarias como la higiene, la limpieza y otros usos domésticos. Este aumento del consumo se repite de manera recurrente en determinados meses del año, lo que exige a las **EPS** producir y distribuir mayores volúmenes de agua en contextos de mayor presión sobre el recurso.
- 4.16. Por otro lado, durante las temporadas de lluvias intensas, las **EPS** enfrentan dificultades operativas asociadas a afectaciones en la infraestructura de captación y tratamiento, lo que reduce la eficiencia y continuidad del servicio. Esta combinación de mayores niveles de consumo en meses de altas temperaturas y restricciones operativas en épocas de lluvias genera variaciones recurrentes en el consumo de agua a lo largo del año.
- 4.17. La información disponible de las empresas prestadoras consideradas (Sedapal y grandes) en el análisis evidencia que, durante el período 2023–2025, el consumo urbano de agua potable presenta picos estacionales recurrentes. En efecto, la amplitud estacional del consumo, medida como la diferencia entre los valores máximos y mínimos mensuales, se incrementa de 5,6 millones de m³ en 2023 a 13,5 millones de m³ en 2025. De manera consistente, la variación estacional expresada en términos porcentuales muestra una tendencia al alza, pasando de 7,9 % en 2023 a 18,4 % en 2025, lo que evidencia que el consumo presenta variaciones cada vez más marcadas a lo largo del año.

Evolución del consumo de agua potable, 2023-2025



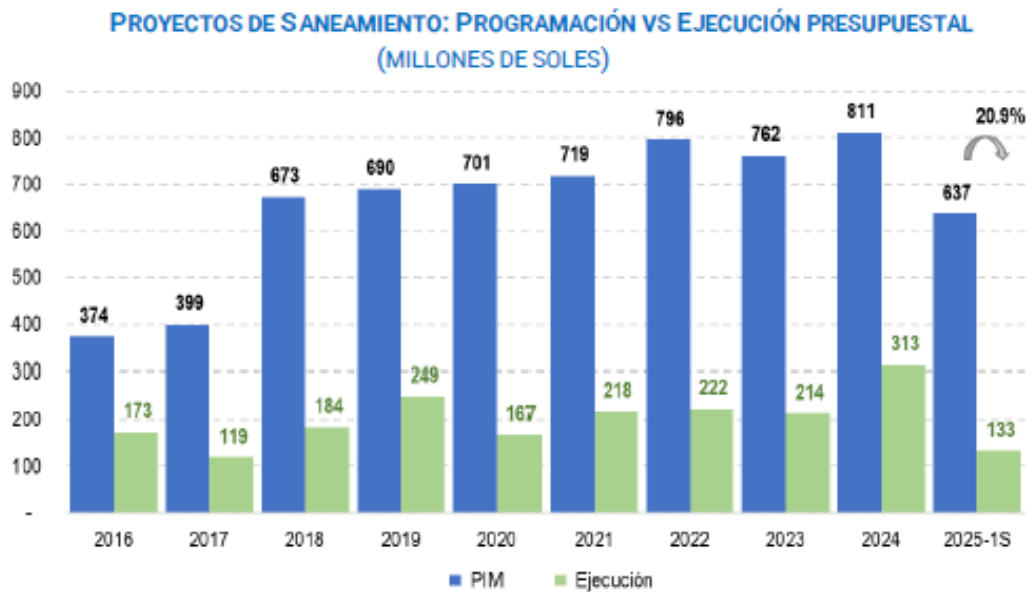
Nota: Del total de empresas prestadoras existentes, el análisis se realizó únicamente sobre las EPS con información disponible para el período de estudio: SEDA Huánuco; Sedaloreto; EMSA Puno; EPS Tacna; Sedachimbote; Seda Ayacucho; Emapa San Martín; Semapach; Sedalib; Epsel; Sedapar; Sedacusco; EPS Grau; Emapica; Sedam Huancayo y Sedapal.

- 4.18. Este comportamiento se enmarca en un contexto de cambios climáticos ya observables. Estudios climáticos oficiales indican que el calentamiento global se manifiesta en una tendencia persistente de aumento de la temperatura media y de los extremos climáticos, la cual se ha venido manifestando en décadas recientes y se proyecta con mayor intensidad hacia el futuro. En el caso del Perú, se evidencian incrementos en los índices de temperaturas extremas, particularmente en la costa y los Andes, asociados a una mayor frecuencia de días y noches cálidas y a una reducción de eventos fríos (Cambios en los Extremos Climáticos en el Perú al 2050, 2021; SENAMHI–MINAM).
- 4.19. El aumento sostenido de la frecuencia de días y noches cálidas podría estar relacionado con una mayor demanda estacional de agua potable en las zonas urbanas, lo que ayudaría a explicar los mayores picos de consumo observados en el período de análisis. No obstante, estos patrones estacionales no siempre son considerados de manera adecuada en el diseño de los esquemas tarifarios vigentes.
- 4.20. Esta desconexión entre la estacionalidad del consumo y la estructura tarifaria genera presiones operativas y financieras sobre las **EPS**, al incrementar los costos de producción y distribución sin una compensación tarifaria acorde. Asimismo, debilita los incentivos para un uso eficiente del recurso por parte de los usuarios, incrementando el riesgo de sobreconsumo en contextos de escasez hídrica.
- 4.21. El problema se ve agravado por la heterogeneidad climática del país, que dificulta la aplicación de esquemas tarifarios estacionales uniformes a nivel nacional. En ausencia de una diferenciación tarifaria que considere la estacionalidad del consumo y las condiciones locales, se compromete la sostenibilidad del servicio de agua potable y se incrementa la probabilidad de conflictos sociales asociados a restricciones del servicio o a ajustes tarifarios.

(ii) Incremento de los problemas operativos en las redes de agua potable y alcantarillado de las empresas prestadoras, especialmente en aquellas con menor capacidad de gestión.

4.22. Entre 2016 y 2024, las empresas prestadoras de servicios de saneamiento -con excepción de SEDAPAL- ejecutaron inversiones por un total acumulado de S/ 1,858 millones, lo que representa un promedio anual de S/ 206.6 millones y una tasa promedio de ejecución del 32 %.

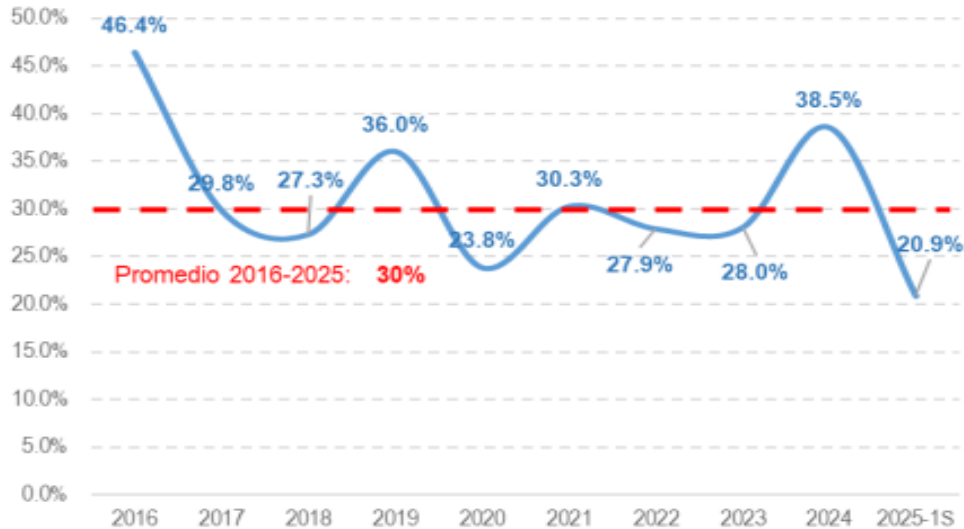
4.23. A partir de 2018, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) mostró un crecimiento sostenido, duplicándose en relación con el nivel asignado en 2017. Este aumento reflejó una mayor disponibilidad de recursos para cerrar brechas de infraestructura y ampliar la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado.



Fuente: SIAF-ETES
 Elaboración: DIRECCIÓN DE REGULACIÓN TARIFARIA - SUNASS

4.24. No obstante, durante el primer semestre de 2025 se observa una inversión de apenas S/ 133 millones, con una ejecución equivalente al 20.9 %, y un PIM anual inferior al registrado desde 2018.

EJECUCIÓN DE INVERSIONES DE EMPRESAS SANEAMIENTO (% AVANCE ANUAL)



Fuente: SIAF -ETES

Elaboración: DIRECCIÓN DE REGULACIÓN TARIFARIA – SUNASS

- 4.25. Esta disminución podría estar relacionada con desafíos estructurales que aún enfrentan las empresas prestadoras, como la limitada capacidad técnica para ejecutar inversiones, la complejidad de los procesos de contratación pública, así como demoras en la obtención de permisos y en la formulación de expedientes técnicos.
- 4.26. Estos resultados evidencian una brecha significativa entre la inversión programada y la efectivamente ejecutada, lo que refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de gestión, seguimiento y control de las inversiones, a fin de asegurar el cumplimiento de los programas de inversión y el uso eficiente de los recursos públicos.
- 4.27. Es importante que el regulador no solo supervisa el cumplimiento de metas de inversión, sino que también desempeña un rol activo en el fortalecimiento de los mecanismos de gestión y mejorar la eficiencia de las EPS. En este sentido, el acompañamiento del regulador a las EPS, a través de asistencia técnica y supervisión activa, puede mejorar la capacidad de gestión de inversiones.

V. CONCLUSIONES

Se han identificado dos problemas públicos que posiblemente requiere intervención regulatoria o no regulatoria, por lo que se propone sea incluido en la Agenda Temprana 2026 - 2027:

N°	Problema público propuesto para la AT 2026 - 2027	Tipo de AIR
1	Variabilidad significativa en el consumo de agua potable asociado a aumentos estacionales de demanda en contexto de riesgo de abastecimiento en el ámbito urbano.	Bajo impacto
2	Incremento de los problemas operativos en las redes de agua potable y alcantarillado de las empresas prestadoras, especialmente en aquellas con menor capacidad de gestión.	Bajo impacto

VI. RECOMENDACIONES

- 6.1. **Al gerente general:** Derivar la presente propuesta de Agenda Temprana 2026 - 2027 a la Oficina de Asesoría Jurídica, a fin de evaluar la viabilidad legal de dicho instrumento de mejora de calidad regulatoria.
- 6.2. **Al presidente ejecutivo:** Aprobar la propuesta de Agenda Temprana 2026 - 2027, conforme se detalla en el anexo del presente informe, así como disponer la difusión de la resolución que aprobaría dicha agenda en la sede digital de la Sunass, junto con el presente informe.

Atentamente,

Firmado digitalmente

NADIA EVELYN VILLEGAS GÁLVEZ
DIRECTORA DE LA DIRECCIÓN DE POLÍTICAS Y NORMAS
Dirección de Políticas y Normas

*Adj.: - Formato “Agenda Temprana para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio – Periodo 2026 - 2027”
- Proyecto de resolución que aprobaría la Agenda Temprana 2026 - 2027*

PROVEÍDO

A : **RENATO ADRIÁN DELGADO FLORES**
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

Se remite la propuesta de Agenda Temprana para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio – Periodo 2026 - 2027, así como el proyecto de resolución que aprobaría dicha agenda, elaborada por la Dirección de Políticas y Normas, para su correspondiente revisión y análisis de la viabilidad legal.

Atentamente,

MANUEL FERNANDO MUÑOZ QUIROZ
Gerente General