



PERÚ

Presidencia del  
Consejo de  
Ministros

Superintendencia  
Nacional de Servicios  
de Saneamiento

Gerencia General

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

2026-E01-030128

Magdalena del Mar, 08 de mayo del 2026

## OFICIO N° 00338-2026-SUNASS-GG

Señor

**Alejandro SOTO REYES**

Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Presente

**ASUNTO** : Opinión al Proyecto de Ley N.º 14384/2025-CR, "Ley que autoriza una nueva escala remunerativa para los trabajadores de los organismos reguladores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728"

**REFERENCIA** : Oficio N.º 02926-2025-2026-CPCGR-CR<sup>1</sup>

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del presidente ejecutivo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, para saludarlo y con el fin de remitir la opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N.º 14384/2025-CR, "Ley que autoriza una nueva escala remunerativa para los trabajadores de los organismos reguladores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728", conforme lo solicitado mediante el documento de la referencia.

En atención a ello, adjunto al presente, el Informe N.º 00057-2026-SUNASS-DPN elaborado por la dirección de Políticas y Normas y las oficinas de Recursos Humanos, Planeamiento, Presupuesto y Modernización y Asesoría Jurídica, el cual contiene la evaluación técnica y legal del referido Proyecto de ley.

Hago propicia la ocasión para renovarle las expresiones de mi mayor consideración.

Atentamente,

**MANUEL FERNANDO MUÑOZ QUIROZ**

**Gerente General**

Se adjunta:

- Oficio 02926-2025-2026-CPCGR-CR
- Informe N.º 00057-2026-SUNASS-DPN

<sup>1</sup> Recibido el 20 de abril de 2026 a través de la mesa de partes virtual de la Sunass.



**INFORME N.º 00057-2026-SUNASS-DPN**

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

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

**VILMA ANDRADE ASCUE DE ALVAREZ**  
Jefa de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Modernización

**JUANA LUZ COSTILLA RIVERA<sup>1</sup>**  
Jefa de la Oficina de Recursos Humanos

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

**ASUNTO** : Opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 14384/2025-CR, “Ley que autoriza una nueva escala remunerativa para los trabajadores de los organismos reguladores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728”

**REFERENCIA** : a) Oficio PO N° 334-2025-2026-CODECO/CR  
b) Oficio Múltiple N.º D000421-2026-PCM-SC  
c) Oficio 02926-2025-2026-CPCGR/ASR-CR

**FECHA** : 7 de mayo de 2026

---

**I. ANTECEDENTES**

**1.1.** Mediante el oficio de la referencia a)<sup>2</sup>, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República solicita a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, Sunass) emita opinión sobre el Proyecto de Ley N.º 14384/2025-CR, “Ley que autoriza una nueva escala remunerativa para los trabajadores de los organismos reguladores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728” (en adelante, Proyecto de Ley).

---

<sup>1</sup> Asignación temporal de función con RPE N° 00010-2026-SUNASS-PE.

<sup>2</sup> Recibido por Sunass a través de mesa de partes virtual el 14.04.2026.



- 1.2. Mediante el oficio múltiple de la referencia b)<sup>3</sup>, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita a la Sunass emita opinión sobre el referido proyecto de ley.
- 1.3. Con oficio de la referencia c)<sup>4</sup>, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República solicita a la Sunass opinión sobre el Proyecto de Ley.

## **II. OBJETIVO**

El presente informe tiene por objeto emitir opinión técnica-legal sobre el Proyecto de Ley.

## **III. BASE NORMATIVA**

- Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, LMOR).
- Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE).
- Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- Decreto Supremo N.º 017-2001-PCM, que aprueba el Reglamento General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, Reglamento General de la Sunass).
- Decreto Supremo N° 325-2013-EF, Aprueban Escala Remunerativa de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – Sunass.

## **IV. CUESTIÓN PREVIA**

### **Sobre la creación de los organismos reguladores**

- 4.1. Los organismos reguladores en el Perú surgieron como resultado de un proceso de transformación del rol del Estado en la economía durante la última década del siglo XX. Este proceso implicó la liberalización de amplios sectores del mercado, la privatización de empresas estatales, el otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos y de infraestructura, entre otros cambios estructurales.
- 4.2. En este nuevo escenario, el Estado transitó de un modelo prestacional o empresario hacia un modelo regulador. Bajo este esquema, su intervención se limita a situaciones en las que los mercados no funcionan adecuadamente y, por tanto, no generan resultados eficientes.

---

<sup>3</sup> Recibido por la Sunass a través de su mesa de partes virtual el 16.04.2026.

<sup>4</sup> Recibido por la Sunass a través de la mesa de partes virtual el 20.04.2026.

- 4.3. De acuerdo con la teoría económica, únicamente los mercados competitivos producen resultados eficientes, mientras que aquellos mercados que presentan fallas de mercado (p.e. monopolio natural, asimetrías de información, externalidades y bienes públicos) generan resultados ineficientes.
- 4.4. En este sentido, la regulación del Estado, a través de los organismos reguladores, surge como un remedio para corregir dichas fallas de mercado. Estos organismos – funcionalmente independientes dentro del Poder Ejecutivo – fueron creados para intervenir en ámbitos especializados de regulación de mercados. Su finalidad principal es regular, supervisar y garantizar el adecuado funcionamiento de los mercados de servicios públicos esenciales.
- 4.5. Si bien la creación de cada organismo regulador en el Perú se produjo en distintos momentos en la década de los 90, fue a través de la LMOR que se establecieron objetivos comunes, así como normas generales de organización y funcionamiento. Esta norma, aunque no sustituyó las disposiciones específicas de cada entidad, sí consolidó principios y lineamientos que dotaron de coherencia y fortalecimiento al sistema regulatorio.
- 4.6. De esta manera, los organismos reguladores cumplen un rol fundamental para garantizar la eficiencia de los mercados, la continuidad de los servicios públicos y la protección de los derechos de los usuarios. Gracias a su alto grado de especialización en las materias de su competencia y en la regulación de mercados, son entidades técnicas especializadas capaces de corregir fallas de mercado, supervisar sectores estratégicos y promover condiciones de eficiencia económica, bajo criterios de independencia e imparcialidad, lo cual coadyuva al bienestar social.

#### **Sobre la autonomía e independencia de los organismos reguladores**

- 4.7. Considerando los mercados y las funciones que cumplen, los organismos reguladores requieren ser instituciones sólidas, capaces de equilibrar las demandas de los distintos grupos de interés: Estado, las empresas reguladas y los usuarios. Para ello, es indispensable que cuenten con independencia y autonomía, de modo que puedan contribuir con el adecuado comportamiento de los mercados. Un mal diseño de los mecanismos regulatorios puede generar efectos indeseables sobre la eficiencia y competitividad de la industria regulada.
- 4.8. En línea con lo señalado por la literatura regulatoria, todos los grupos de interés deben ser gestionados con las destrezas suficientes, experiencia específica y recursos adecuados.
- 4.9. Por ello, se reconoce que, para que los organismos reguladores cumplan adecuadamente sus funciones y eviten el riesgo de ser influenciados por los grupos de interés, es necesario dotarlos de medidas que fortalezcan su institucionalidad y mitiguen los riesgos de captura y politización (Quintanilla, 2004).
- 4.10. Dentro de estas medidas destaca la autonomía de los organismos reguladores. Esta autonomía se entiende como independencia, es decir, la protección frente a la influencia que pueden ejercer los grupos de interés y que le permita contar con la

capacidad de establecer políticas y acciones basadas en el interés general de todos los agentes económicos.

- 4.11.** Así, dicha autonomía contribuye a reducir el riesgo de captura regulatoria (por empresas reguladas y usuarios) y frenar el oportunismo político (Estado); asimismo, garantiza un espacio de análisis técnico y decisiones sustentadas, considerando el interés de todos los grupos de interés.
- 4.12.** En la misma línea, la LMOR reconoce a los organismos reguladores como entidades públicas con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera, encargadas de normar, regular, supervisar y fiscalizar la prestación de servicios públicos. Por su parte, la LOPE establece que los organismos reguladores —entre ellos la Sunass— son organismos públicos especializados con independencia técnica para ejercer sus funciones establecidas en la LMOR. Esta autonomía e independencia no es meramente formal, sino que constituye un elemento estructural del diseño regulatorio, en tanto busca aislar la toma de decisiones técnicas de presiones políticas o intereses particulares.
- 4.13.** A decir de Quintanilla (2004)<sup>5</sup>, la autonomía de los organismos reguladores se sostiene en dos principales fortalezas:

Fortaleza frente al riesgo de politización

Capacidad de los organismos reguladores de cumplir sus funciones sin interferencias del gobierno de turno. Se asegura mediante:

- Mandato independiente
- Estabilidad de directorio
- Presupuesto autónomo
- Mecanismos legales para la revisión de sus decisiones de forma objetiva

Fortaleza frente al riesgo de captura de los grupos de interés

Evita que los organismos reguladores sean dominados por las propias empresas o sectores que se deben regular. Se logra mediante:

- Criterios de designación de los integrantes del directorio
- Personal calificado y adecuado
- *Accountability* o rendición de cuentas sobre sus actos y resultados.

- 4.14.** En este sentido, a fin de minimizar los riesgos de captura regulatoria y frenar el oportunismo político, la LMOR y la LOPE dispusieron un diseño institucional que, entre otros, contempla:
- Independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su ley de creación.
  - Competencia para definir de sus lineamientos técnicos, sus objetivos y estrategias.
  - Competencia para determinar su política de gasto.
  - Autonomía administrativa, funcional técnica y económica y financiera.

---

<sup>5</sup>Quintanilla Acosta, E. (2004). *Autonomía Institucional de los Organismos Reguladores: Revisión de literatura*.

### **Sobre la autonomía funcional y técnica de los organismos reguladores**

- 4.15.** La autonomía funcional y técnica de los organismos reguladores está referida a libertad de organizar y desarrollar la tecnificación de su actuación, quedando exento de interferencias que perturben el ejercicio de sus funciones.
- 4.16.** Para asegurar la autonomía funcional y técnica, el organismo regulador debe establecer las condiciones laborales para lograr una profesionalización de sus cuadros y asegurar personal profesional altamente capacitado.
- 4.17.** Conforme a lo señalado por Guash y Spiller (1999), el propio organismo debe reclutar a los profesionales mediante un sistema de salarios diferente al estatal, de manera que pueda atraer y retener personal adecuadamente calificado, capaz y motivado. Ello garantiza una sólida autonomía técnica por parte de los organismos reguladores.
- 4.18.** Contar con personal técnico calificado permite a los organismos reguladores mantener su independencia y evitar los riesgos de captura y oportunismo político. Este personal técnico debe ser en número suficiente que le permita cumplir adecuadamente todas sus funciones y debe contar con las destrezas técnicas necesarias.
- 4.19.** Para garantizar la autonomía técnica, los artículos 11 y 12 de la LMOR establecen que el personal de los organismos reguladores se rige por el régimen laboral de la actividad privada, aprobado por Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Asimismo, su política remunerativa se aprueba mediante Decreto supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.
- 4.20.** Este diseño institucional busca asegurar autonomía regulatoria y flexibilidad laboral, permitiendo la contratación de expertos con condiciones competitivas similares a los de los grupos de interés, en particular, las empresas reguladas.
- 4.21.** De esta manera, la flexibilización en la contratación de personal y la gestión de recursos humanos facilita la incorporación de profesionales altamente especializados en la regulación de servicios públicos, fortaleciendo la capacidad técnica de los organismos reguladores.
- 4.22.** A fin de asegurar los recursos que salvaguarden la autonomía de los organismos reguladores, el artículo 10 de la LMOR establece que recaudan de las empresas y entidades bajo su ámbito un aporte por regulación, el cual no podrá exceder el 1% del valor de la facturación anual, deducidos el IGV y el IPM.
- 4.23.** Este aporte constituye recursos propios de los organismos reguladores, con lo cual sus ingresos no dependen de los recursos ordinarios que le asigne el Tesoro Público, sino que constituyen recursos directamente recaudados.

**Sobre la falta de actualización de las escalas remunerativas de los organismos reguladores con énfasis en la Sunass**

- 4.24.** En línea con lo previsto en los artículos 11 y 12 de la LMOR, el artículo 63 del Reglamento General de la Sunass establece que su personal se encuentra sujeto al régimen laboral de la actividad privada, esto es, aplicación del Decreto Legislativo N° 728.
- 4.25.** Este régimen laboral permite a los organismos reguladores una adecuada gestión de los recursos humanos, como definición de necesidades y puestos, contratación y selección de personal (bajo principios de igualdad, mérito y capacidad), desarrollo, capacitación y evaluación del personal.
- 4.26.** En ese marco, a través del Decreto Supremo N° 325-2013-EF, se aprobó la escala remunerativa de la Sunass, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

**Escala remunerativa Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS**

| <b>Categorías / Cargos</b>        | <b>Remuneración Mínima Mensual S/.</b> | <b>Remuneración Máxima Mensual S/.</b> |
|-----------------------------------|--|--|
| Presidente                        | 15 600                                 | 15 600                                 |
| Gerente General                   | 15 600                                 | 15 600                                 |
| Gerentes, Sub Gerentes y Asesores | 14 000                                 | 15 600                                 |
| Profesional I                     | 10 700                                 | 14 900                                 |
| Profesional II                    | 7 000                                  | 11 500                                 |
| Profesional III                   | 5 100                                  | 10 400                                 |
| Asistentes                        | 3 400                                  | 5 700                                  |
| Auxiliar                          | 1 900                                  | 2 500                                  |

Fuente: Anexo del Decreto Supremo N.° 325-2013-EF

- 4.27.** Sin embargo, la escala remunerativa aplicable a los servidores de la Sunass, sujetos al régimen laboral de la actividad privada, no ha sido actualizada desde el año 2013, inclusive a pesar de la inflación o la variación de los índices de precios al consumidor.
- 4.28.** De conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política del Perú, la remuneración debe ser suficiente para garantizar el bienestar del trabajador y su familia; sin embargo, la variación acumulada de los precios desde el año 2013 ha generado una disminución relevante en el valor real de las remuneraciones. Ello resulta incompatible con el principio de suficiencia remunerativa y con la necesidad de asegurar una adecuada correspondencia entre los niveles de ingreso y el costo de vida en la definición de las políticas salariales.
- 4.29.** Asimismo, la Sunass requiere contar con profesionales altamente especializados en regulación económica, ingeniería sanitaria, derecho administrativo, regulatorio y

gestión pública, entre otros, compitiendo directamente con el sector privado, el cual presenta estructuras remunerativas más dinámicas, lo que sitúa a nuestra institución y los organismos reguladores en una dinámica de competencia directa por la captación y retención de talento especializado frente a dichas empresas.

**4.30.** En este sentido, mantener una escala remunerativa sin actualizar durante un tiempo tan largo como el señalado (13 años) genera riesgos como:

- i) Alta rotación de personal especializado,
- ii) Pérdida de capacidades técnicas institucionales; y,
- iii) Desbalances entre el regulador y los agentes regulados, con posibles efectos en la calidad de la regulación.

**4.31.** En esa misma línea, el rendimiento del capital humano constituye un factor determinante en la eficiencia del Estado, en tanto depende de la existencia de condiciones laborales apropiadas. Bajo ese contexto, una estructura remunerativa desactualizada impacta negativamente en la productividad institucional, la motivación del personal, y puede comprometer la calidad de la regulación.

#### **Sobre lo señalado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos**

**4.32.** La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha reconocido expresamente esta problemática, señalando que en el Perú las escalas salariales del sector público han permanecido sin actualización durante largos periodos, lo que afecta la capacidad del Estado para atraer y retener talento. Adicionalmente, la administración pública en el Perú se caracteriza por una alta rotación de personal, lo cual repercute negativamente en la capacidad de la administración pública peruana para desarrollar nuevos servicios o mejorar los existentes (OCDE, 2023<sup>6</sup>, p. 24).

**4.33.** Esta situación adquiere particular relevancia en el caso de los organismos reguladores, en la medida en que su funcionamiento, como hemos visto, depende de manera crítica de la disponibilidad de personal altamente especializado. Es importante señalar que, desde la perspectiva de la teoría regulatoria y de los estándares internacionales de buena gobernanza, la política remunerativa constituye un componente esencial del diseño institucional de los reguladores. La OCDE ha señalado que la calidad de la regulación depende directamente de la capacidad técnica de las entidades responsables, lo cual a su vez está condicionado por su capacidad para atraer, desarrollar y retener recursos humanos calificados.

---

<sup>6</sup> OCDE (2023). Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares de la OCDE, OECD Publishing, París. Disponible en <https://doi.org/10.1787/8b6b289c-es>.

- 4.34.** Así, desde la perspectiva de la OCDE, el personal de un organismo regulador representa su mayor activo. La organización depende de la experiencia y las cualidades de su personal para proporcionar análisis técnicos y basados en evidencia que sirvan de base para las decisiones regulatorias y el logro de sus objetivos estratégicos. Por lo tanto, la capacidad de un organismo regulador para tomar las decisiones correctas y, por ende, su desempeño e impacto depende directamente de la calidad de sus recursos humanos (OCDE, 2022a<sup>7</sup>, p. 29).
- 4.35.** En este sentido, la remuneración no puede ser concebida únicamente como un elemento de gestión administrativa, sino como un instrumento estratégico para asegurar la eficacia de las funciones de los organismos reguladores.
- 4.36.** La ausencia de una política remunerativa competitiva genera múltiples efectos adversos sobre la independencia y autonomía de los organismos reguladores. Por ejemplo, dificulta la captación de profesionales altamente calificados y especializados; puede generar una asimetría de capacidades frente a las empresas reguladas, debilitando la posición del regulador frente a la toma de decisiones; incrementa la rotación del personal, lo que implica la pérdida de conocimiento institucional y la interrupción de procesos técnicos complejos.
- 4.37.** Adicionalmente, la OCDE advierte que una política salarial no competitiva fomenta una cultura de "puerta giratoria", donde el personal técnico capacitado migra rápidamente hacia las empresas que debería regular o, en general, al sector privado (OCDE, 2017<sup>8</sup>, p. 30-31).
- 4.38.** Desde un enfoque jurídico, estos efectos pueden interpretarse como una afectación indirecta de la autonomía técnica de los organismos reguladores. Si bien la norma reconoce formalmente dicha autonomía, la falta de condiciones materiales para ejercerla —como una política remunerativa adecuada— limita su efectividad. En este sentido, la autonomía no solo debe garantizarse en el plano normativo, sino también en el plano operativo, lo que exige dotar a las entidades de los recursos necesarios para cumplir sus funciones.
- 4.39.** Conforme lo señalado en los ítems anteriores del presente informe, la debilidad en la capacidad técnica del regulador puede incrementar el riesgo de captura regulatoria, entendida como la influencia indebida de los agentes regulados sobre las decisiones de la entidad. La literatura especializada ha señalado que uno de los factores que favorecen la captura es la existencia de asimetrías de información y capacidades entre el regulador y los regulados. En este contexto, una política remunerativa insuficiente puede contribuir a ampliar dichas asimetrías, al limitar la capacidad del regulador para contar con personal del mismo nivel técnico que los agentes que supervisa.

---

<sup>7</sup> OCDE (2022a). *Equipping Agile and Autonomous Regulators, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, París. Disponible en <https://doi.org/10.1787/7dcb34c8-en>.

<sup>8</sup> OCDE (2017). *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Gobernanza de reguladores, Éditions OCDE, París. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287877-es>

- 4.40. Cabe destacar que esta problemática resulta particularmente crítica en el caso de los organismos reguladores, dado que estos cuentan con un esquema de financiamiento basado en la recaudación del aporte por regulación provisto por las empresas o entidades bajo su ámbito, lo que les otorga autonomía financiera respecto del Tesoro Público.
- 4.41. En consecuencia, limitar el presupuesto asignado a las remuneraciones genera una contradicción en el diseño institucional, en la medida en que se reconoce la autonomía financiera de los reguladores, pero se restringe su capacidad de gestión en un aspecto clave como la política remunerativa.

### **Caso específico de la Sunass: Especialización y complejidad regulatoria**

- 4.42. En el caso específico de la Sunass, esta problemática se agrava debido a las características particulares del sector que regula. De conformidad con el Reglamento General de la Sunass, esta entidad tiene como funciones regular, supervisar y fiscalizar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, así como cautelar los intereses del Estado, de las empresas prestadoras y de los usuarios. Esta responsabilidad implica que debe velar por el equilibrio entre distintos intereses, lo cual requiere ser gestionado con criterios técnicos y objetivos.
- 4.43. El sector saneamiento en el Perú se caracteriza por la predominancia de empresas públicas, muchas de las cuales enfrentan limitaciones financieras, debilidades en su gestión y restricciones en sus capacidades técnicas. En este contexto, el rol de Sunass no se limita a la supervisión, sino que incluye también funciones de promoción de eficiencia, fortalecimiento de capacidades y mejora del desempeño de los prestadores. La OCDE ha señalado que la Sunass opera en un entorno complejo y fragmentado, lo que exige un alto nivel de especialización técnica por parte de su personal (OCDE, 2022b<sup>9</sup>).
- 4.44. Por otro lado, hay una significativa diferencia presupuestaria entre la Sunass y los otros organismos reguladores. Por ejemplo, a diferencia de los reguladores de energía (Osinergmin) o telecomunicaciones (Osiptel), que supervisan empresas privadas con grandes flujos de capital, la Sunass regula un sector dominado por entidades públicas de bajos recursos y baja facturación. Históricamente, esto ha resultado en que los ingresos de la Sunass derivados del aporte por regulación sean considerablemente inferiores a los de sus pares, lo que sitúa sus salarios por debajo del promedio de los demás organismos reguladores del país. Ante ello, la OCDE recomienda que: *“En general, es preciso que la Sunass garantice una remuneración adecuada y paquetes de beneficios que recompensen a los funcionarios de altos desempeños”* (OCDE, 2022b, p. 32).

---

<sup>9</sup> OCDE (2022b). Impulsando el desempeño del Regulador de los servicios de agua y saneamiento de Perú, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, París. Disponible en <https://doi.org/10.1787/228ea50e-es>.

- 4.45.** Asimismo, en el caso de la Sunass, la OCDE ha documentado que los profesionales encargados de funciones clave, como la regulación tarifaria, requieren entre dos y tres años de formación para alcanzar un nivel de desempeño autónomo, lo que evidencia la existencia de curvas de aprendizaje prolongadas y la necesidad de retener conocimiento especializado (OCDE, 2022b, p. 89). Sin embargo, la entidad enfrenta dificultades para mantener a su personal calificado, en parte debido a la falta de competitividad de sus condiciones laborales.
- 4.46.** Desde un punto de vista jurídico–funcional, esta situación compromete la capacidad de Sunass para cumplir con el mandato establecido en su normativa. Si la entidad no cuenta con los recursos humanos adecuados, se ve limitada en su capacidad para garantizar la eficiencia en este mercado, supervisar la calidad del servicio y proteger los intereses de los usuarios. En consecuencia, la desactualización de la política remunerativa no solo afecta a la entidad como organización, sino que tiene implicancias directas sobre la efectividad de los servicios de agua potable y saneamiento que regula.

## **V. ANÁLISIS**

### **Situación del Proyecto de Ley**

- 5.1.** De acuerdo con la información registrada en el portal institucional del Congreso, el Proyecto de Ley se encuentra en la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, habiendo ambas comisiones solicitado la opinión de la Sunass.

### **Sobre las competencias de este organismo regulador**

- 5.2.** Conforme lo señalado en el ítem IV del presente informe, la LMOR y la LOPE establecen que los organismos reguladores cuentan con autonomía técnica funcional. Para garantizar dicha autonomía, el artículo 11 de la LMOR dispone que su personal se rige por el régimen laboral de la actividad privada, aprobado por la Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Adicionalmente, el artículo 12 establece que su política remunerativa se aprueba mediante Decreto supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.
- 5.3.** En el caso de la Sunass, el artículo 63 del Reglamento General de la Sunass establece que su personal se encuentra sujeto al régimen laboral de la actividad privada. Esta disposición reafirma que la gestión de recursos humanos de la Sunass se enmarca en un régimen especial, distinto al de la administración pública tradicional.
- 5.4.** El Proyecto de Ley propone autorizar una nueva escala remunerativa para los organismos reguladores, lo que permitiría la modificación o actualización del Decreto Supremo N° 325-2013-EF, que aprobó la escala remunerativa vigente de la Sunass.
- 5.5.** En tal sentido, considerando que el Proyecto de Ley incide directamente sobre la política salarial de la Sunass y, en general, en su gestión de recursos humanos,

corresponde emitir opinión sobre la propuesta, evaluando sus efectos sobre la autonomía funcional y técnica de la Sunass.

### **Sobre el Proyecto de Ley**

- 5.6. Los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley** proponen actualizar la escala remunerativa de los organismos reguladores acorde al mercado laboral especializado que involucra la regulación de los servicios públicos de energía, agua y telecomunicaciones, así como la explotación de la infraestructura de transportes, la cual no ha sido actualizada desde el 2013, conforme se cita a continuación:

| <b>Proyecto de Ley</b>   |
|--|
| <p><b>Artículo 1. Objeto de la Ley</b><br/>La presente ley tiene por objeto autorizar una nueva escala remunerativa aplicable a los trabajadores de los organismos reguladores: Organismo Supervisor de la inversión en la infraestructura de transporte de Uso Público (OSITRAN), Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) y Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), que se encuentran bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.</p> |
| <p><b>Artículo 2. Finalidad de la Ley</b><br/>Permitir a los trabajadores de los organismos reguladores mejorar sus remuneraciones, acorde con el mercado laboral especializado que involucra la explotación de la infraestructura de transportes de uso público, energía, agua y telecomunicaciones, actualizando la escala remunerativa congelada desde hace trece años.</p>   |

- 5.7.** La actualización de la política remunerativa de los organismos reguladores, y en particular de la Sunass, debe ser entendida como una medida orientada a restablecer la coherencia entre el diseño normativo y las condiciones reales de funcionamiento de estas entidades. La medida responde a una necesidad objetiva, toda vez que la escala remunerativa vigente ha quedado congelada desde el año 2013, lo que ha generado una pérdida significativa del poder adquisitivo y afecta el principio constitucional de suficiencia remunerativa.
- 5.8.** La actualización de la política remunerativa no es un beneficio laboral aislado, sino una intervención necesaria para garantizar el ejercicio efectivo de la autonomía funcional y técnica, fortalecer el diseño institucional y la gobernanza regulatoria, y asegurar la prestación eficiente de servicios públicos esenciales. Sin personal calificado y competitivo, los organismos reguladores no pueden ejercer efectivamente sus funciones, corregir las fallas de mercado ni proteger los intereses de los usuarios.
- 5.9.** La actualización de la escala remunerativa permitirá reducir la rotación del personal, evitar la pérdida de capacidad técnica, fortalecer la autonomía de los reguladores, previniendo los riesgos de captura regulatoria e intervención política.
- 5.10. El artículo 3 del Proyecto de Ley** propone autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF) a realizar un estudio técnico, a efectos de que se apruebe la nueva escala remunerativa, considerando los principios de: i) especialidad

y ii) costos competitivos de los mercados regulados, así como su impacto sobre las actividades reguladas, conforme se cita a continuación:

| <b>Proyecto de Ley</b>  |
|---|
| <p><b>Artículo 3. Estudio técnico para la nueva escala remunerativa</b></p> <p>3.1. Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para que, en un plazo no mayor de treinta días calendario contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente ley, realice el estudio técnico correspondiente, a efectos de plantear la nueva escala remunerativa de los trabajadores de los organismos reguladores que se encuentran bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, el cual, deberá considerar para la actualización remunerativa, entre otros, el principio de especialidad, costos competitivos de mercados vigentes en los sectores privados regulados y supervisados, e impacto en las actividades reguladas.</p> <p>3.2. Una vez concluido el plazo establecido en el numeral 3.1 y de no haberse realizado el estudio técnico, se autoriza a los organismos reguladores a presentar un estudio técnico al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para que sea aprobado en el plazo de treinta días calendario, contados a partir del día siguiente de la recepción del estudio técnico en mesa de partes del MEF.</p> <p>3.3. El plazo establecido en los numerales 3.1 y 3.2 incluye el periodo de observaciones y subsanación, vencido este, se procede con la aprobación de la nueva escala remunerativa de los organismos reguladores señalados en el Artículo 1.</p> |

- 5.11.** La actualización de la escala remunerativa sobre la base de un estudio técnico y alineado a principios de especialidad, suficiencia y competitividad asegura que la actualización se sustente sobre la base de criterios objetivos.
- 5.12.** El permitir que los organismos reguladores presenten su propio estudio técnico, en caso de incumplimiento del MEF, garantiza que el proceso no se paralice y refuerza la autonomía funcional y técnica de estas entidades al permitirles participar activamente en la definición de su política salarial.
- 5.13.** **El artículo 4 del Proyecto de Ley** propone que la implementación de la nueva escala remunerativa de los organismos reguladores se financie íntegramente con los ingresos propios provenientes del aporte por regulación, sin demandar recursos adicionales del tesoro público, conforme se cita a continuación:

| <b>Proyecto de Ley</b>  |
|---|
| <p><b>Artículo 4. Financiamiento de la nueva escala remunerativa</b></p> <p>La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los organismos reguladores, cubiertos plenamente con los ingresos propios de los aportes por regulación que reciben de parte de los usuarios, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.</p> |

- 5.14.** Esta disposición es coherente con el diseño institucional previsto en la LMOR y en la LOPE, que reconocen la autonomía financiera de los organismos reguladores. Además, mitiga el riesgo de interferencias políticas, pues asegura que la política salarial se financie con recursos propios y no dependa de asignaciones presupuestales del Ejecutivo, lo que fortalece su autonomía.

- 5.15.** Cabe precisar que el artículo 10 de la LMOR señala que el aporte de regulación es recaudado de las empresas y entidades bajo el ámbito de competencia de los organismos reguladores, y no directamente de los usuarios. Por ello, la redacción del artículo debe ajustarse, indicando que la implementación será financiada con los recursos directamente recaudados por los organismos reguladores.
- 5.16.** **La Cuarta Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley** propone exceptuar a los organismos reguladores de las restricciones contenidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público 2026 y del tope previsto en el Decreto de Urgencia N° 038-2006. Adicionalmente, la Tercera Disposición Complementaria Final autoriza a realizar las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático, conforme se cita a continuación:

| <b>Proyecto de Ley</b>   |
|--|
| <p><b>CUARTA. Excepción para la implementación de la nueva escala remunerativa</b></p> <p>Se exceptúa a los ORGANISMOS REGULADORES de lo dispuesto en los artículos 6 y 9 de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, así como del tope previsto en el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 038-2006. La nueva escala remunerativa, dietas, asignaciones y bonificaciones por cumplimiento de metas se aprueban mediante decreto supremo, a solicitud del Pliego, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y a lo establecido en el artículo 12 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.</p> |
| <p><b>TERCERA. Autorización para modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático</b></p> <p>Se autoriza a los organismos reguladores a realizar las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal y su programación, a fin de financiar la nueva escala remunerativa que se apruebe en el marco de lo dispuesto en la presente ley.</p>   |

- 5.17.** Estas disposiciones resultan coherentes con el artículo 12 de la LMOR, que reconoce la autonomía técnica, funcional y económica-financiera de los organismos reguladores.
- 5.18.** La excepción de los organismos reguladores respecto de las restricciones presupuestales generales aplicables a entidades financiadas con recursos del Tesoro Público es razonable, considerando que se financian con recursos propios y se rigen por un régimen laboral especial (Decreto Legislativo N° 728).
- 5.19.** La excepción de los organismos reguladores respecto de las restricciones presupuestales generales contribuye a mitigar el riesgo de interferencia política que podría afectar su capacidad de atraer y retener personal especializado. Ello fortalece la independencia regulatoria y se encuentra en línea con las recomendaciones de la OCDE.
- 5.20.** En el caso particular de la Sunass, considerando las limitaciones presupuestales que enfrenta, una vez que el MEF formule la propuesta de la nueva escala remunerativa, se evaluará su impacto en el presupuesto de la Sunass financiado con recursos directamente recaudados, previo análisis de las prioridades institucionales de acuerdo con las

competencias y funciones de la Entidad y la normatividad vigente sobre las obligaciones laborales. Adicionalmente, resulta necesario que la excepción no se limite únicamente al ejercicio fiscal 2026, sino que quede abierta para los siguientes ejercicios en los que se cuente con recursos propios suficientes para financiar la nueva escala remunerativa, siempre que ello no implique demanda de recursos adicionales al Tesoro Público.

- 5.21. La Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley** señala que los organismos regulares cuentan con autonomía económica, al ser financiados por los aportes por regulación, con los cuales deben establecerse las escalas remunerativas que deben ser competitivas y actualizadas, conforme se cita a continuación:

| <b>Proyecto de Ley</b>  |
|---|
| <p><b>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</b></p> <p><b>PRIMERA. Autonomía económica de los Organismos Reguladores</b><br/>Los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos señalados en el Artículo 1 cuentan con autonomía económica financiados por los aportes por regulación que reciben de parte de los usuarios, con los cuales deben establecerse escalas remunerativas competitivas y actualizadas respecto a las empresas privadas que operan en su sector.</p> |

- 5.22.** Esta disposición reproduce lo ya establecido en el artículo 12 de la LMOR, que reconoce expresamente la autonomía económica y financiera de los organismos reguladores; por lo que, resulta innecesario reiterar tal disposición en el Proyecto de Ley.
- 5.23.** Otro aspecto importante es que, en el caso del sector agua y saneamiento, la mayoría de las empresas prestadoras son **públicas**, por lo que la referencia a empresas privadas no es precisa ni aplicable, por lo que se sugiere hacer referencia solo a empresas.
- 5.24.** La Segunda Disposición Complementaria Final establece que los recursos provenientes del aporte por regulación no pueden ser transferidos ni cedidos a ministerios u otras entidades del Estado, bajo responsabilidad administrativa y penal, conforme se señala a continuación:

| <b>Proyecto de Ley</b>  |
|---|
| <p><b>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</b></p> <p><b>SEGUNDA. Intangibilidad de los Aportes de Regulación pagados por los usuarios para el sostenimiento de los Organismos Reguladores</b><br/>Los Aportes por Regulación, pagados por los usuarios para el sostenimiento de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos señalados en el Artículo 1, no podrán ser transferidos ni cedidos a Ministerios o Entidades del Estado. De hacerlo, conllevará a las responsabilidades administrativas y penales que correspondan.</p> |

- 5.25.** A fin de fortalecer la autonomía económica y financiera de los organismos reguladores, resulta primordial asegurar la intangibilidad de los aportes por

regulación, aunque precisando que es recaudado de las empresas y entidades bajo el ámbito de competencia de los organismos reguladores, y no de los usuarios.

- 5.26.** Adicionalmente, debe precisarse que la intangibilidad del aporte de regulación comprende tanto los recursos recaudados en el ejercicio fiscal como los saldos de balance de los recursos directamente recaudados.
- 5.27.** Este reconocimiento se ajusta a la naturaleza jurídica del aporte por regulación, que el Tribunal Constitucional ha reconocido como contribución destinada a cubrir los costos de la regulación.

## **VI. CONCLUSIONES**

- 6.1.** El Proyecto de Ley resulta viable, en tanto la actualización de la política remunerativa de los organismos reguladores constituye una condición indispensable para garantizar la autonomía funcional técnica reconocida en la LMOR. Sin condiciones salariales competitivas, dicha autonomía se ve materialmente limitada, afectando la capacidad de estas entidades para adoptar decisiones independientes y técnicamente sólidas.
- 6.2.** La prolongada desactualización de las escalas remunerativas (13 años sin ajustes) ha generado una pérdida significativa del salario real. Este deterioro no solo afecta la capacidad de los organismos reguladores para atraer y retener personal especializado, sino que limita de manera directa el ejercicio efectivo de su autonomía funcional técnica. Sin personal altamente calificado, se incrementa el riesgo de captura regulatoria y oportunismo político. En el caso específico de la Sunass, la problemática es más crítica. Su regulación está vinculada con derechos fundamentales como la salud y el acceso al agua potable. La alta especialización requerida y las reiteradas curvas de aprendizaje hacen que cada pérdida de personal técnico represente una disminución sustantiva de capacidad regulatoria.
- 6.3.** La actualización de la política remunerativa no debe ser entendida como un beneficio laboral aislado, sino como una intervención necesaria para garantizar el ejercicio efectivo de la autonomía funcional técnica, fortalecer el diseño institucional y la gobernanza regulatoria, y asegurar la prestación eficiente de servicios públicos esenciales.
- 6.4.** Respecto al financiamiento mediante aporte por regulación, se requiere precisar la redacción del artículo 4, la primera y segunda disposición complementaria final del Proyecto de Ley, a fin de adecuarlo a lo previsto en el artículo 10 de la LMOR, precisando que dichos recursos son recaudados de las empresas y entidades bajo el ámbito de competencia de los organismos reguladores y no directamente de los usuarios.

## **VII. RECOMENDACIÓN**

- 7.1.** Se recomienda remitir el presente informe a las Comisiones de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la Secretaría de

Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros para los fines correspondientes.

Atentamente,

*Firmado digitalmente*  
**NADIA EVELYN VILLEGAS GÁLVEZ**  
Directora  
Dirección de Políticas y Normas

*Firmado digitalmente*  
**VILMA ANDRADE ASCUE DE ALVAREZ**  
Jefa  
Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Modernización

*Firmado digitalmente*  
**JUANA LUZ COSTILLA RIVERA**  
Jefa  
Oficina de Recursos Humanos\*

*Firmado digitalmente*  
**RENATO ADRIÁN DELGADO FLORES**  
Jefe  
Oficina de Oficina de Asesoría Jurídica.

\* Asignación temporal de función con RPE N° 00010-2026-SUNASS-PE