Proyecto de Ley N°...7282/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO
Congresista de la República

LEY QUE AUTORIZA A LOS GOBIERNOS LOCALES AL OTORGAMIENTO DEL INCENTIVO LABORAL QUE SE BRINDA A TRAVÉS DE LOS COMITÉS DE ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE ASISTENCIA Y ESTÍMULO (CAFAE).

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
13 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 09:30

PROYECTO DE LEY

La Congresista de la República **NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO**, integrante del Grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE AUTORIZA A LOS GOBIERNOS LOCALES AL OTORGAMIENTO DEL INCENTIVO LABORAL QUE SE BRINDA A TRAVÉS DE LOS COMITÉS DE ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE ASISTENCIA Y ESTÍMULO (CAFAE).

ARTÍCULO 1°. OBJETO Y FINALIDAD DE LA LEY.

La presente ley tiene por objeto, autorizar a los gobiernos locales a otorgar el incentivo laboral que se brinda mediante los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo - CAFAE.

La presente disposición comprende al personal de los gobiernos locales bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público que ocupa una plaza destinada a funciones administrativas en el Presupuesto Analítico de Personal (PAP) de cada unidad ejecutora.

La finalidad de la presente ley es mejorar la gestión de los Fondos de Asistencia y Estímulo -CAFAE, incluyendo a los trabajadores de los Gobiernos Locales como beneficiarios del Fondo, garantizando la equidad en el acceso a los incentivos laborales en el ámbito del sector público.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 15:23:01-0500

ARTÍCULO 2°. INCORPORACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LOS GOBIERNOS LOCALES, A LOS BENEFICIOS LABORALES QUE SE BRINDAN A TRAVÉS DEL CAFAE.

A partir de la fecha de publicación de la presente ley, los trabajadores de los gobiernos locales son incorporados en los beneficios laborales proporcionados a través de los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE). Estos beneficios abarcan aquellos derivados de las leyes y otras disposiciones que afectan al incentivo del CAFAE.

ARTÍCULO 3°. APLICACIÓN.

Su aplicación está sujeta a la disponibilidad presupuestaria y a los niveles remunerativos alcanzados por cada trabajador, de conformidad a la directiva interna que para tal fin aprueben las Gerencias de Administración de los Gobiernos Locales, en el marco de los lineamientos que emita la Dirección Nacional de Presupuesto Público, así como las que emitan respecto a la aplicación de incentivos laborales, las que se aplican de manera progresiva y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. INCORPORACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LOS GOBIERNOS LOCALES BAJO EL REGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 276, EN LOS ALCANCES DE LA LEY 31585, LEY QUE INCORPORA EL INCENTIVO CAFAE AL CALCULO DE LA COMPENSACION POR TIEMPO DE SERVICIOS.

Incorpórase en el ámbito de aplicación de la Ley 31585, a los trabajadores de los gobiernos locales bajo el Régimen del Decreto Legislativo 276, a fin de incorporar el incentivo CAFAE en el cálculo de la Compensación por Tiempo de Servicios siendo que los beneficios derivados del CAFAE contribuirán al 100% de la escala base para el cálculo de la CTS.

Adicionalmente, se establece que para aquellos trabajadores que hayan cesado sus funciones a partir del año 2022, la remuneración principal considerada en el cálculo de la compensación por tiempo de servicios, será el 100% de la Escala Base del Incentivo Único – CAFAE.

Lima, febrero de 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 16:37:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON TRUJILLO Nilza Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2024 14:10:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 14:29:58-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

De la revisión del portal institucional del Congreso de la República en el presente período parlamentario, se han identificado los siguientes proyectos de ley que tienen cierto grado de coincidencia con nuestra propuesta legislativa:

- Proyecto de Ley 3524/2022-CR: Ley que precisa los beneficiarios del Fondo de Asistencia y Estímulo- CAFAE, presentado el 11 de noviembre de 2022, y que fuera decretado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

- Proyecto de Ley 5133/2022-CR: Ley que autoriza a constituir el comité de administración del fondo de asistencia y estímulo - CAFAE, en las empresas prestadoras de servicios de saneamiento públicas de accionariado municipal, presentado el 23 de mayo de 2023, y que fuera decretado a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República; y a la Comisión de Descentralización.

- Proyecto de Ley 1182/2021-CR: Ley que modifica el Decreto de Urgencia 038-2019 con el fin de mejorar los ingresos del sector público bajo el amparo del régimen del Decreto legislativo 276; fue presentado el 20 de enero de 2022, y luego de ser aprobada, fue publicada en el Peruano el 19 de octubre de 2022: Ley 31585, "Ley que incorpora el incentivo CAFAE al cálculo de la compensación por tiempo de servicios (CTS) del personal administrativo comprendido en el Decreto Legislativo 276, Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público".

- Proyecto de Ley 194/2021-CR: Ley que incorpora la escala base del incentivo único de CAFAE al monto único consolidado a favor de todos los trabajadores administrativos del Decreto Legislativo 276 del sector público, presentado el 14 de setiembre de 2021, y que fuera decretado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

Consecuentemente, los proyectos referidos no coinciden con la finalidad de la presente propuesta legislativa, ni con las razones que lo motivan.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 18:24:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZETA CHUNGA Cruz Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 16:54:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 17:41:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/03/2024 18:05:02-0500

II.- ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL.

El Fondo de Asistencia y Estímulo de cada organismo público se encuentra administrado por un Comité conocido como CAFAE; estos comités proporcionan beneficios de variada índole al personal administrativo del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, tanto de forma mensual como ocasional. No obstante, estos beneficios no son otorgados a los trabajadores de los gobiernos locales, ya que en ninguna norma fueron considerados como beneficiarios.

Dichos beneficios abarcan distintas modalidades y fuentes de financiamiento, pudiendo incluir:

1. *Incentivos.*
2. *Estímulos.*
3. *Retribuciones.*
4. *Asignaciones.*
5. *Bonificaciones o dietas*[1].

Sus programas de bienestar social, de conformidad con lo previsto en el artículo 142 del Reglamento de la Ley de la carrera administrativa, aprobado mediante Decreto Supremo 005-90-PCM, establece que están orientados a contribuir al desarrollo de los trabajadores del sector público y sus familias, cubriendo aspectos como:

1. *Alimentación durante la jornada legal de trabajo.*
2. *Movilidad, que permita el traslado del trabajador desde el domicilio hasta la entidad y viceversa.*
3. *Salud, medicinas y asistencia social, al interior de la entidad, así como para la familia del trabajador.*
4. *Vivienda mediante programas que promueven la adquisición, la construcción o el alquiler.*
5. *Subsidios por escolaridad y promoción de cunas y centros educativos para los hijos de los trabajadores.*
6. *Acceso a vestuario apropiado por la seguridad del trabajador.*
7. *Promoción artística, cultural, deportiva y turística.*
8. *Préstamos administrativos de carácter social que favorezcan al trabajador*
9. *Subsidios por fallecimiento del trabajador y sus familiares directos. También, gastos de sepelio y servicio funerario completo*[2].

---

[1] Lineamientos para otorgar incentivos al personal del régimen público a través del CAFAE. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/265718/237127_D_RESOL021_2011_DGAO.pdf20190104-29084-b61mwd.pdf

[2] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1371833/Informe%20T%C3%A9cnico%201804-2019-SERVIR-GPGSC.pdf

Respecto de los Incentivos Laborales establecidos en el artículo 147 del citado Reglamento[3], estos buscan estimular un mejor desempeño de los trabajadores del Estado. Estos programas según dicha norma pueden incluir:

1. *Reconocimiento por acciones excepcionales, el cual podrá materializarse como agradecimiento o como una felicitación escrita.*
2. *Otorgamiento de becas o préstamos destinados a estudios o capacitaciones.*
3. *Programas de turismo interno anuales para los trabajadores distinguidos.*
4. *Promoción y publicación de trabajos de interés especial para la entidad estatal.*
5. *Compensación de horas de descanso por las horas extras realizadas, en caso que estas no pudieran ser remuneradas por la entidad.*
6. *Subsidio por trabajar en zonas de alto riesgo y menos desarrollo en el país.*
7. *Un día de descanso por el día del cumpleaños del trabajador.*

Finalmente en el transcurso del tiempo, se han aprobado normas orientadas a mejorar la situación de los trabajadores del Decreto Legislativo 276 sobretodo por sus exiguas remuneraciones, ya que venían percibiendo ingresos correspondientes a la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) con montos disímiles a los trabajadores de otros regímenes laborales, lo que generaba una situación de discriminación, que no era admisible en el marco de nuestras normas y principios constitucionales.

En esa línea, el 19 de octubre de 2022, se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la *Ley 31585, Ley que incorpora el incentivo CAFAE, al cálculo de la compensación por tiempo de servicios*. Con esta ley, se logró mejorar el cálculo de la Compensación de Tiempo de Servicios a través de la incorporación del incentivo laboral del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estimulo (CAFAE) al monto único consolidado que perciben los trabajadores del sector público comprendidos en el Decreto Legislativo 276.

Finalmente, y por las razones expuestas, a pesar que la filiación a estos comités no es obligatoria, los beneficios que brindan ha llevado a que una considerable cantidad de trabajadores del Estado solicite su filiación progresiva; asimismo, el estar excluidos de la condición de beneficiarios de estos fondos, se ha convertido en una demanda que conviene corregir.

[3] Reglamento de la Ley de la carrera administrativa, aprobado mediante Decreto Supremo 005-90-PCM.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

El artículo 1 del Decreto Supremo 006-75-PM-INAP, que aprobó *"las normas generales a las que deben ajustarse las organizaciones del Sector Público Nacional para la aplicación del "Fondo de Asistencia y Estímulo"*, y que fuera ratificado mediante Decreto de Urgencia 088-2001, donde se establecen *"las disposiciones aplicables a los Comités de Administración de los Fondos de Asistencia y Estímulo de las entidades públicas"*, establece lo siguiente:

> *"Apruébase las normas generales a las que deben sujetarse los organismos del sector público nacional, para la aplicación del Fondo de Asistencia y Estímulo que se establece por el presente Decreto Supremo, en base a los descuentos por tardanzas e inasistencias y las multas por falta de carácter disciplinario impuestas a sus trabajadores, por incumplimiento de las disposiciones legales, cualquiera que sea el régimen laboral bajo el cual prestan servicio".*

El mencionado artículo, aprueba las normas generales para la aplicación del *Fondo de Asistencia y Estímulo*, basado en descuentos y multas impuestas a los trabajadores por incumplimiento de disposiciones legales, sin diferenciar entre beneficiarios según el nivel de gobierno en el que laboran; sin embargo, los descuentos por tardanzas e inasistencias de los servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 276 de las Municipalidades, son revertidos al tesoro público.

De acuerdo con esta disposición, no existiría ningún criterio que permita establecer diferencias entre los beneficiarios del Fondo. Sin embargo, en la actualidad los beneficiarios de dicho Fondo son los trabajadores administrativos del Gobierno Central y de los Gobiernos Regionales, excluyendo a los empleados de los Gobiernos Locales; en tal sentido, la problemática radica en que los Gobiernos Locales no cuentan con la autorización para otorgar el incentivo laboral establecido en el CAFAE y por lo tanto los descuentos por tardanzas e inasistencias de los servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 276 de las Municipalidades son revertidos al tesoro público.

Un elemento importante identificado en diversos informes de SERVIR emitidos en vía de consulta[4], es que la transferencia de estos fondos públicos a cualquier organización, requiere contar con una norma con rango de ley que lo autorice expresamente. Por lo tanto, la presente iniciativa se basa en la necesidad de establecer un marco legal que permita la inclusión de los trabajadores de los Gobiernos Locales, como beneficiarios del mencionado fondo, garantizando así la equidad en el acceso a los incentivos laborales en el ámbito público.

---

[4] Informe Técnico 043-2017-SERVIR-GPGSC
Informe Técnico 1353-2019-SERVIR-GPGSC
Informe Técnico 1749-2018-SERVIR-GPGSC

Imagen extraída del Informe 1353-2019-SERVIR- GPGSC:

3.3 El personal de una entidad cuyo régimen laboral sea el del Decreto Legislativo Nº 728 podrá conformar una organización denominada "CAFAE"; sin embargo, esta se regirá bajo las normas del derecho privado y por ningún motivo podría acogerse a las normas de derecho público que regulan el Fondo de Asistencia y Estimulo del personal sujeto al régimen del Decreto Legislativo Nº 276.

3.4 Los descuentos por tardanzas realizados a los servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo Nº 728 corresponden ser revertidos al tesoro público, debido al carácter público que tienen los recursos con los que se paga a quienes son contratados bajo dicho régimen. Para su transferencia al CAFAE o cualquier otra organización se requeriría contar con una norma con rango de ley que lo autorice expresamente.

3.5 Por otra parte, es menester que las entidades públicas diferencien el alcance que tienen los siguientes aspectos: i) las disposiciones del Decreto Supremo N° 006-75-PM-INAP que regula la constitución y funcionamiento del CAFAE y, ii) los beneficios y estímulos que otorga el CAFAE – distintos al incentivo único laboral, conforme a lo señalado en el numeral 2.11 del presente informe.

Atentamente,

CYNTHIA SU LAY
Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/kah
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2019

En este contexto la presente propuesta busca formalizar y optimizar la gestión de estos comités, asegurando una distribución equitativa de todos los beneficios que brinda el CAFAE, en todos los niveles de gobierno, fortaleciendo el bienestar de los trabajadores del sector público y sus familias de una manera integral. En este conjunto de beneficios a otorgar, están incorporados los beneficios que se desprenden de leyes que tienen incidencia en el incentivo del CAFAE.

IV.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La presente iniciativa no tiene efecto en el presupuesto público ya que no representa una iniciativa de gasto al financiarse con los descuentos de tardanzas y faltas de los trabajadores, y porque los beneficios que se obtienen no tienen carácter remunerativo ni pensionable.

Asimismo, los costos que pudiera demandar la implementación de esta autorización, serán con cargo al presupuesto de cada gobierno local, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Los beneficiarios directos serían los trabajadores municipales contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y conforme a los resultados del Registro Nacional de Municipalidades[5] a marzo de 2019[6], los trabajadores municipales ascienden a 218 mil 873 personas, estableciéndose que, de ese total el 11,1% son personal contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276; es decir aproximadamente 24,200 trabajadores a nivel nacional.

Los beneficios serán los siguientes:

- Equidad laboral: Contribuirá a generar equidad Laboral, en el acceso a los incentivos laborales en el sector público.

- Motivación: Mejora de la productividad de los trabajadores, ya que tendrán una motivación para mejorar su desempeño laboral lo que redundará en favor de la prestación de servicios locales.

- Mejora de las condiciones laborales: Al incorporar el incentivo CAFAE en el cálculo de la CTS, se garantiza que los trabajadores de los gobiernos locales reciban una compensación más justa y acorde a los beneficios adicionales que reciben.

- Ahorro de Recursos: Incorporar a los trabajadores locales a las reglas que rigen para obtener los beneficios del CAFAE, podrá generar eficiencias administrativas y de gestión de recursos humanos.

- Eficiencia Organizacional: Una fuerza laboral más unificada puede mejorar la eficiencia organizacional y la colaboración entre las diferentes instancias del gobierno local.

Los costos serían los siguientes:

- Procesos Administrativos: Pueden producirse costos asociados con la actualización de procesos administrativos y sistemas de recursos humanos.

Efectuado el analisis comparativo consideramos que los beneficios potenciales superan los costos asociados con la implementación de la ley.

---

[5] El citado registro nacional de municipalidades, recogió información de 196 municipalidades provinciales y 1678 municipalidades distritales a nivel nacional.

[6] https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/34-de-cada-100-trabajadores-en-las-municipalidades-provinciales-y-distritales-del-pais-son-mujeres-12065/

V.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

Se incorporará en las leyes de presupuesto, una vez publicada la Ley, una autorización expresa para que los pliegos presupuestales de los gobiernos locales puedan efectuar transferencias de fondos públicos al Fondo de asistencia y estímulo (CAFAE) y así incluir a los trabajadores de los Gobiernos Locales en los beneficios del Fondo, aplicando un criterio de igualdad de beneficios en el ámbito del sector público.

VI.- VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS PÚBLICAS DEL ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Promoción de igualdad de oportunidades sin discriminación (Política 11),
- Acceso al empleo pleno, digno y productivo (Política 14):
- Afirmación de un Estado eficiente y transparente (Política 24).

VII.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2023-2024:

La presente iniciativa legal está vinculada con la agenda legislativa correspondiente, según el siguiente detalle:

- Iniciativas relacionadas con la búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales.
- Iniciativas relacionadas con la mejora en los derechos y condiciones laborales.
- Iniciativas relacionadas a la Modernización y eficiencia en la gestión del Estado y la Administración Pública.