



Proyecto de Ley N° 11446 / 2024-CR

MEDINA HERMOSILLA ELIZABETH SARA

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



**LEY QUE ESTABLECE LA
HOMOLOGACIÓN EN NIVELACIÓN
DE LA ESCALA DEL INCENTIVO
UNICO DEL CAFAE PARA EL
PERSONAL ADMINISTRATIVO DEL
DECRETO LEGISLATIVO 276 DEL
INSTITUTO NACIONAL
PENITENCIARIO**

La congresista que suscribe, **ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA** miembro de la bancada BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE ESTABLECE LA HOMOLOGACIÓN EN NIVELACIÓN DE LA
ESCALA DEL INCENTIVO UNICO DEL CAFAE PARA EL PERSONAL
ADMINISTRATIVO DEL DECRETO LEGISLATIVO 276 DEL INSTITUTO
NACIONAL PENITENCIARIO**

Artículo 1.- OBJETO Y FINALIDAD DE LA LEY

El objeto y finalidad de la presente ley es autorizar al Instituto Nacional Penitenciario la homologación en nivelación de la escala del incentivo único del CAFAE que percibe el personal administrativo del Decreto Legislativo 276, con la finalidad de garantizar la equidad, actualizar y sincerar las escalas de este incentivo único del CAFAE, que no tiene el carácter de remunerativo, acorde con otras entidades del gobierno nacional y regional en aplicación al derecho constitucional de igualdad.

Artículo 2.- FINANCIAMIENTO

La homologación del Incentivo único del CAFAE para el personal administrativo del Decreto Legislativo 276 del Instituto Nacional Penitenciario se financia exclusivamente con la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, con cargo al presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público; para tal efecto se autoriza al Pliego del Instituto Nacional Penitenciario para realizar las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, quedando exceptuada de lo dispuesto en el artículo 6 y en numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley N° 32185, previo informe favorable de la Dirección

General de Presupuesto Público y opinión técnica de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

PRIMERA.- Se encarga y autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas, a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias en ejercicio de sus competencias y en coordinación el Instituto Nacional Penitenciario, y puedan ejecutar las acciones adecuadas para cumplir con el objeto de la presente ley, asimismo el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, en un plazo de 60 días de publicada la presente ley, registrara de oficio en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), los montos y la escala del Incentivo Único – CAFAE aprobados del Pliego Presupuestal señalado en la presente Ley.

SEGUNDA.- Derogase o déjese sin efecto, según corresponda, las normas que se opongan a la presente ley.

Lima, 02 de junio de 2025



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/06/2025 16:50:40-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/06/2025 16:34:04-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/06/2025 16:59:48-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 10:05:25-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/06/2025 16:34:12-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 04/06/2025 17:05:22-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/06/2025 17:44:46-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/06/2025 10:09:31-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **05** de **junio** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11446/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y**
- 2. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

LEY QUE ESTABLECE LA
HOMOLOGACIÓN EN NIVELACIÓN
DE LA ESCALA DEL INCENTIVO
UNICO DEL CAFAE PARA EL
PERSONAL ADMINISTRATIVO DEL
DECRETO LEGISLATIVO 276 DEL
INSTITUTO NACIONAL
PENITENCIARIO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA NORMA

Que, de una revisión de las normas contenidas en el Decreto Supremo N° 004-SC-67, Decreto Supremo N° 006-75-PM-INAP y el Decreto de Urgencia N° 088-2001 se puede concluir que los **CAFAE (Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo)** es una institución creada para fines asistencialistas para los trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo 276 (Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público) de las instituciones públicas.

Naturaleza jurídica de los CAFAE

Que, según el Tribunal Constitucional los **CAFAE** tienen una naturaleza jurídica peculiar, cuando señala:¹

- (i) “De acuerdo a la Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos 015-2002-SUNARP-SN, que aprueba la Directiva 001-2002-SUNARP-SN, los Cafaes son “organizaciones peculiares que no constituyen en estricto personas jurídicas”. Por su parte, el Informe 587-2010-SERVIR/GG-OAJ de Servir, de fecha 29 de diciembre de 2010, ha indicado que el Cafae es una organización completamente diferenciada de la entidad pública que le provee de recursos, no siendo “propiamente un organismo estatal” sino “entes ajenos al aparato estatal que cuentan con una personería especial y distinta”.
- (ii) *“entidad singular, separada de la administración pública, pero que al mismo tiempo no es una persona jurídica. Son entidades que*

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 8 de julio de 2022 (EXP. N°00953-2022-PHD/TC). Fundamento 5 y 6.

desafían la división entre entidades públicas y privadas (...) si bien no son entidades estatales, tienen una vinculación directa con las entidades del Estado. Es una relación de dependencia, por cuanto si la entidad pública deja de existir, el Cafae, tal cual está regulado, también tendría que cesar..."

- (iii) *"los Cafae constituyen organizaciones administradas por trabajadores en actividad, para beneficio de los mismos, y, en ese sentido, son solo ellos los destinatarios de sus prestaciones, sean estas de carácter dinerario o no..."*

El artículo 4° del Decreto Supremo 006-75-PM-INAP establece que los fondos de los **CAFAE** sólo pueden utilizarse para:

- a) Asistencia familiar mediante donaciones para atender gastos imprevistos no cubiertos por la seguridad social.
- b) Apoyo de actividades de recreación, educación física y deportes, así como artísticas y culturales de los trabajadores y sus familiares.
- c) Premios honoríficos en función de los informes evaluativos semestrales del desempeño del trabajador y de los grupos de trabajo.
- d) Inversiones que pasarán a constituir propiedad de los trabajadores de la Administración Pública, a través de las Asociaciones Civiles que los representen para dicho fin.
- e) Pago de becas de perfeccionamiento o financiación de estudios o tesis profesionales que se refieran a sus respectivas áreas de trabajo o relacionadas con su sector.
- f) Aportes para programas o proyectos conjuntos de dos o más organismos públicos.
- g) Préstamos para adquisición de viviendas de interés social orientados a financiar parcialmente las respectivas cuotas iniciales. Dichos préstamos serán reembolsados en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses y no devengarán ningún tipo de interés. El monto de los préstamos será fijado en el Plan Anual de Utilización del Fondo de Asistencia y Estímulo.

El carácter no remunerativo de las prestaciones del CAFAE

El Tribunal Constitucional también ha señalado que las prestaciones otorgadas por los **CAFAE** no tienen carácter remunerativo² cuando señala: *"los Cafae constituyen organizaciones administradas por trabajadores en actividad, para beneficio de los mismos, y, en ese sentido, son solo ellos los*

² Sentencia del Tribunal Constitucional del 17 de febrero de 2026 (EXP. N°6117-2005-PA/TC). Fundamento 8 y 9.

destinatarios de sus prestaciones, sean estas de carácter dinerario o no. En esa medida, los montos otorgados por Cafae a los trabajadores no ostentan un carácter remunerativo sino básicamente asistencial y de estímulo para el mejor desempeño de sus funciones (...) Por tanto, los beneficios o incentivos que los trabajadores perciben a través del Cafae no forman parte de sus remuneraciones, porque los fondos que se transfieren para su financiamiento son administrados por el propio Cafae, organización que no tiene la calidad de empleador y es distinta a aquella en la que los servidores prestan servicios, razón por la cual el empleador no se encuentra obligado a hacer extensivos tales beneficios a los pensionistas"

La no inclusión de los trabajadores del INPE en la consolidación del Incentivo Único – CAFAE establecido en la Centésima Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N°30879

La Centésima Decima Disposición Complementarias Finales de la Ley N° 308790 Ley de Presupuesto del Sector Publico para el año Fiscal 2019, autorizo por única vez al MEF, durante el año fiscal 2019, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas – DGGFRH a aprobar mediante Resolución Directoral los montos y la escala del incentivo único de todos los pliegos presupuestales y Unidades Ejecutoras del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, a fin de consolidar todo ingreso que esté relacionado con el concepto de Incentivo Único.

Este el proceso de consolidación del Incentivo Único – CAFAE establecido en la Centésima Décima Disposición Complementaria Final de la Ley N°30879, prorrogada por la Ley N°31084, llego a su término con la aprobación de las respectivas Resoluciones Directorales con fijaron los montos y escalas del Incentivo Único – CAFAE, de las entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales que cuentan con personal del régimen del Decreto Legislativo N°276.

Que, en este proceso de consolidación del Incentivo Único – CAFAE hasta su cierre, no han sido incluidos los trabajadores del **Instituto Nacional Penitenciario - INPE**, por lo que a la fecha tienen un tratamiento distinto al de los trabajadores de las otras entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, por lo que a fin de remediar esta discriminación salarial mediante la presente ley se busca autorizar al Instituto Nacional Penitenciario la nivelación del incentivo único del CAFAE que percibe el personal del Decreto Legislativo N°276.

Problemática que se pretende solucionar

Esta iniciativa legislativa tiene por finalidad atender a los servidores públicos que se encuentran bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N°276 del Instituto Nacional Penitenciario con la finalidad de mejorar sus ingresos que actualmente se encuentran en condición de desigualdad en comparación a otras entidades

del sector público conforme se detalla en el cuadro 01 y 02:

CUADRO 01
COMPARACION DEL MONTO ASIGNACIÓN POR INCENTIVO ÚNICO DE CAFAE DEL INPE Y OTRAS ENTIDADES

Niveles	GORE HUANUCO	GORE ANCASH	GORE CUSCO	MEF	MTC	INPE
F-6	3,523.33	6,523	-	11,270	-	-
F-5	3,523.33	6,023	3,620	11,270	3819	-
F-4	3,523.33	5,523	3,450	9,070	-	1560
F-3	3,194.33	5,023	3,100	9,070	3259	1560
F-2	2,573.33	4,523	3,000	6,627	2849	1560
F-1	2,533.33	4,023	3,000	-	2719	1560
PROFESIONALES	2,493.33	-	2,900	5,784	2589	1430
TECNICOS /AUXIALRES	2,443.33	3,523	2,580	3,105	2359	1350

Nota: El monto es en soles de forma mensual.

CUADRO 02
MONTO ASIGNACIÓN ACTUAL POR INCENTIVO ÚNICO DE CAFAE DEL INPE

Nivel	Monto mensual
Funcionario	1,560 soles
Profesional	1,430 soles
Técnico	1,370 soles
Auxiliar	1,350 soles
Servicio del Penal Challapalca (*)	500 soles

(*) Personal que realiza servicio especial de 04 meses en el penal de Challapalca

CUADRO 03
NUEVA ESCALA ASIGNACIÓN POR INCENTIVO ÚNICO DE CAFAE DEL INPE

Nivel	Monto Actual	Nueva escala CAFAE del Personal 276 del INPE
Funcionario		
F-4	1,560	5,523
F-3	1,560	5,023
F-2	1,560	4,523
F-1	1,560	4,023
Profesionales	1,430	4,023
Tecnico	1,370	3,523
Auxiliar	1,350	3,523
Servicio del Penal Challapalca (*)	500	1,370

(*) Personal que realiza servicio especial de 04 meses en el penal de Challapalca

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

La presente ley tiene como finalidad autorizar al Instituto Nacional Penitenciario la nivelación del incentivo único del CAFAE que percibe el personal del Decreto Legislativo N°276 con la finalidad de uniformizar, actualizar y sincerar las escalas de este incentivo único del CAFAE, que no tiene el carácter de remunerativo, acorde con otras entidades del gobierno nacional y regional en aplicación al derecho constitucional de igualdad.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gastos al Estado, porque se financia con cargo al presupuesto del pliego 061 del Instituto Nacional Penitenciario y asimismo busca compensar los precarios ingresos de los servidores del INPE del régimen del Decreto Legislativo N°276 respecto a otras instituciones del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales, por lo que mejorara el desempeño de los servidores resultando en una gestión más eficiente.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Mediante Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 2 de noviembre de 2024.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las siguientes políticas del Estado:

II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

11. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN

32. BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD Y RECONOCIMIENTO EN LAS RELACIONES LABORALES.

14. ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO

63. EQUIPARACIÓN DE DERECHOS LABORALES.