

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE
DOCUMENTARIO

RECIBIDO

24 JULIO 2025 06:05 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: NGUILLEN

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Período Anual de Sesiones 2024-2025

Señor presidente:

De conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, la observación formulada por la Presidente de la República a la autógrafa de la "Ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales." remitida por la Presidente de la República con Oficio N° 220-2025-PR de fecha 07 de julio de 2025 y que corresponde a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes, solicitando la aprobación del acta con dispensa de su lectura para ejecutar los acuerdos, en la continuación de la Trigésima Primera Sesión Extraordinaria llevada a cabo el 21 de julio de 2025, proponer al Pleno del Congreso de la República la **INSISTENCIA** a la autógrafa de la "Ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales." que corresponde a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

Votaron a favor los señores congresistas Camones Soriano, Lady Mercedes; Arriola Tueros, José Alberto; Revilla Villanueva, César Manuel; Acuña Peralta, Héctor Segundo; Acuña Peralta, María Grimaneza; Agüero Gutiérrez, María Antonieta; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Alva Rojas, Carlos Enrique; Amuruz Dulanto, Yessica Rosselli; Aragón Carreño, Luis Ángel; Balcázar Zelada, José María; Bazán Calderón, Diego Alonso Fernando; Calle Lobatón, Digna; Chacón Trujillo, Nilza Merly; Coayla Juárez, Jorge Samuel; Flores Ancachi, Jorge Luis; Huamán Coronado, Raúl; Jerí Oré, José Enrique; Paredes Fonseca, Karol Ivett; Pariona Sinche, Alfredo; Quispe Mamani, Wilson Rusbel; Rivas Chacara, Janet Milagros; Torres Salinas, Rosio; Trigozo Reátegui, Cheryl; Ugarte Mamani, Jhakeline Katy; Zea Choquechambi, Oscar; y Zeta Chunga, Cruz María.

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la “ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales”, correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

1. SITUACIÓN PROCESAL

- a) El 03 de junio del 2025, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, en su vigésima novena Sesión extraordinaria, aprobó, por mayoría, del dictamen recaído en los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR, que proponen la “Ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales.”
- b) En la sesión del Pleno del Congreso de la República realizada el 10 de junio de 2025 se debatió el dictamen y se puso al voto, del texto sustitutorio de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, el mismo que fue aprobado de acuerdo con el siguiente detalle:
 - a. Primera votación; aprobado con 100 votos a favor, 00 votos en contra y 01 votos en abstención.
 - b. Exoneración segunda votación; aprobado con 83 votos a favor, 01 voto en contra y 11 votos en abstención.
- c) Con fecha 16 de junio del 2025, se remitió al Presidente de la República para su promulgación la Autógrafa de la “Ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales”; sobre la cual conforme a lo descrito en el Artículo No 108 de la Constitución Política del Perú el Presidente ha planteado observaciones, dentro del plazo correspondiente, el día 07 de julio de 2025, mediante el Oficio N° 220-2025-PR.

2. LA AUTOGRAFA DE LEY

La Autógrafa de Ley tiene siete artículos y una disposición complementaria final, cuyo objetivo es, establecer la homologación del Incentivo Único-CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en los gobiernos regionales, a través de una escala única y de aplicación obligatoria.

**“LEY QUE ESTABLECE LA HOMOLOGACIÓN DEL INCENTIVO ÚNICO CAFAE PARA
LOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO
LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE
REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, EN LOS GOBIERNOS REGIONALES”**

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer la homologación del Incentivo Único-CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en los gobiernos regionales, a través de una escala única y de aplicación obligatoria.

Para efectos de la implementación y aplicación de la presente ley, se entenderá que cuando se alude a gobiernos regionales se incluye a la Municipalidad Metropolitana de Lima y sus unidades ejecutoras, en aplicación de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es garantizar la equidad, la progresividad de los derechos laborales y la no afectación de los ingresos actuales de los servidores administrativos del régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en los gobiernos regionales.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica a todos los servidores administrativos del régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que presten servicios en las entidades de los gobiernos regionales y en sus respectivas unidades ejecutoras.

Artículo 4. Principios que rigen la homologación

El proceso de homologación del Incentivo Único-CAFAE, del cual resulta el establecimiento de la escala única y de aplicación obligatoria a que se refiere la presente ley, se rige por los siguientes principios:

- a) Principio de no reducción de montos percibidos. En ninguna circunstancia, el monto que un servidor administrativo perciba por concepto de Incentivo Único-CAFAE, según la nueva escala homologada, puede ser inferior al monto que actualmente viene percibiendo y que se encuentra debidamente registrado en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).*
- b) Principio de homologación al monto más alto por nivel remunerativo. Para efectos de establecer el monto único del Incentivo Único-CAFAE en la nueva escala única y de aplicación obligatoria, se toma como referencia el monto más alto que, a la fecha de promulgación de la presente ley, sea percibido por un servidor dentro de un determinado nivel remunerativo (auxiliar, técnico, profesional, funcionario, según la clasificación vigente del Decreto Legislativo 276) en cualquiera de los gobiernos regionales y de sus respectivas unidades ejecutoras y en lo que corresponda a las entidades del gobierno nacional, según la información registrada en el AIRHSP. Este monto más alto, identificado para cada nivel remunerativo, es el nuevo valor de referencia a partir del cual se efectúa la homologación del Incentivo Único-CAFAE para todos los servidores de dicho nivel remunerativo en el ámbito nacional, garantizando así la nivelación al estándar más favorable existente y la eliminación de las actuales disparidades injustificadas.*

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la “ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales”, correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

Artículo 5. Determinación de la escala homologada

- 5.1 Se autoriza a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para determinar la escala única y de aplicación obligatoria del Incentivo Único-CAFAE, la cual constituye la escala homologada para los fines de la presente ley.
- 5.2 Esta determinación se efectúa para cada nivel remunerativo, de conformidad con el principio de homologación establecido en el artículo 4, y utilizando la información detallada y actualizada disponible en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP). Dicha información incluye el número total de servidores del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, por cada entidad y nivel, así como el monto actual del Incentivo Único-CAFAE percibido por cada servidor.

Artículo 6. Sostenibilidad fiscal de la Ley

Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para establecer los mecanismos necesarios para garantizar la sostenibilidad fiscal de la medida dispuesta en la presente ley, en el marco de las leyes anuales de presupuesto del sector público.

Artículo 7. Financiamiento de la homologación

El gasto que demande la aplicación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los gobiernos regionales y de sus respectivas unidades ejecutoras.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir de su publicación, estableciendo los procedimientos necesarios para su implementación, incluido el mecanismo de salvaguarda del principio de no reducción y la actualización del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).”

3. LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO

Con fecha 16 de junio del 2025, se remitió al Presidente de la República para su promulgación la Autógrafa de la “Ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales”; sobre la cual el día 07 de julio de 2025 conforme a lo descrito en el Artículo 108 de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República ha planteado observaciones dentro del Plazo de Ley, mediante el Oficio N° 220-2025-PR. Las observaciones se proceden a transcribir para mejor apreciación.

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la “ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales”, correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

“[...]

Observaciones a la Autógrafa de Ley

Sobre Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

(...)

La propuesta de homologación del Incentivo Único CAFAE que perciben los servidores de los gobiernos regionales, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, genera que este sea considerado como parte de la remuneración principal, lo que contravendría su naturaleza y las disposiciones legales vigentes.

Asimismo, cabe señalar que la aprobación de una nueva escala del Incentivo Único CAFAE únicamente para el personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 de los gobiernos regionales generaría un efecto réplica en otras entidades, cuyos servidores solicitarían el otorgamiento de una medida similar, con el impacto presupuestal que ello acarrea.

La Autógrafa de Ley pretende homologar el monto del Incentivo Único CAFAE tomando como referencia el valor más alto percibido por un servidor dentro de un determinado nivel remunerativo, medida que podría generar inequidades internas entre los servidores públicos, pues aquellos que actualmente perciben montos inferiores al promedio podrían experimentar incrementos significativos, mientras que los que ya reciben montos más altos podrían no ver reflejada una mejora proporcional.

En ese contexto, corresponde indicar que según se aprecia de la información contenida en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), la implementación de la medida propuesta implicaría un costo estimado de S/ 2 621 millones anuales para los pliegos de los gobiernos regionales, según se muestra en el siguiente gráfico:

Costo de la propuesta de la Nueva Escala de Incentivo Único - CAFAE			
Grupo / Nivel Remunerativo	N° de servidores	Nueva Escala de Incentivo Único - CAFAE para los GRs 1/ (S/)	Costo Anual (S/ Millones)
Funcionario	5,208	12,908	652
Profesionales	7,054	5,748	326
Técnico	20,233	4,450	675
Auxiliar	27,955	4,300	968
Total	60,450		2,621
Fuente: AIRHSP al 06 de junio del 2025, plazas OTRV			
alto de una plaza dentro de cada grupo ocupacional (auxiliar, técnico, profesional y funcionario) del Gobierno Nacional y Gobiernos Regional.			

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

En materia de Presupuesto Público

(...)

Desde el enfoque estrictamente presupuestario, debe señalarse que la implementación de esta medida demandaría recursos adicionales para su financiamiento, al tratarse de un gasto de carácter permanente. No obstante, la propuesta no contempla criterios de disponibilidad presupuestaria, mecanismos de aplicación progresiva ni evaluación de sostenibilidad fiscal que aseguren su viabilidad en el presente ejercicio ni en los años subsiguientes.

En consecuencia, de implementarse la iniciativa legislativa, se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440 y por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

Adicionalmente, el artículo 7 de la Autógrafa establece que el financiamiento de la medida estará a cargo de los gobiernos regionales y sus respectivas unidades ejecutoras; sin embargo, no se presenta una estimación de los costos adicionales que implicaría su implementación, ni se proyecta dicho gasto de manera anual o multianual. Tampoco se ha efectuado un análisis técnico sobre los saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestarios que podrían destinarse a este fin, a pesar de que dicha estimación requiere información específica, como el número de servidores comprendidos en el régimen del Decreto Legislativo N° 276 y el monto actual del incentivo CAFAE percibido por cada uno.

En consecuencia, la propuesta genera un impacto presupuestal no cuantificado ni respaldado con evidencia técnica, lo que impide determinar si los pliegos cuentan con la capacidad financiera necesaria para asumir el costo de una nueva escala, así como para demostrar la disponibilidad de recursos suficientes que garanticen su financiamiento en el presente año fiscal y su sostenibilidad en los ejercicios subsiguientes, sin requerir asignaciones adicionales del Tesoro Público.

En dicho contexto, se advierte que la Autógrafa de Ley vulnera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 32186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público.

Asimismo, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es una iniciativa congresal es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)"

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la “ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales”, correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

De otro lado, el artículo 6 de la Autógrafa de Ley autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a establecer mecanismos necesarios para garantizar la sostenibilidad fiscal de la medida, en el marco de las leyes anuales de presupuesto del sector público.

Sin embargo, dicha disposición tiene un carácter meramente declarativo y carece de elementos operativos que aseguren su implementación efectiva, debido a que, la sostenibilidad fiscal debe sustentarse en los principios de la administración financiera del sector público que consiste en evaluar la capacidad financiera del Estado en el mediano plazo antes de asumir compromisos con impacto presupuestal, especialmente cuando se trata de gastos de naturaleza permanente.

Asimismo, garantizar la sostenibilidad fiscal implica un manejo responsable y disciplinado de las finanzas públicas, que debe considerar indicadores macroeconómicos, con el fin de preservar la estabilidad económica del país.

En ese sentido, es importante señalar que la implementación de la medida pone en riesgo el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes y resulta contraria a los principios de un manejo prudente de las finanzas públicas, lo cual debilita la credibilidad de una política fiscal responsable y sostenible.

Finalmente, la Autógrafa de Ley genera sobre las entidades públicas involucradas, la responsabilidad de financiar y ejecutar acciones para su implementación, aspecto que es contrario a lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria del Pliego con cargo a su respectivo presupuesto institucional, así como la facultad para priorizar sus gastos, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y con sujeción al principio de legalidad.”

4. MARCO NORMATIVO

4.1 Constitución Política del Perú

La Constitución Política en su artículo 108, establece un plazo de quince días para la promulgación o para la observación de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. La norma señala textualmente lo siguiente:

“Artículo 108. La ley aprobada según lo previsto por la Constitución se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso."

4.2. Reglamento del Congreso

El Reglamento del Congreso en su artículo 79, señala un plazo de quince días útiles para la promulgación o para la observación de la autógrafa aprobada por el Congreso de la República. La norma señala textualmente lo siguiente:

***"Artículo 79.** La autógrafa de la proposición de ley aprobada será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre al todo o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término de quince días útiles."*

4.3. Resolución legislativa

Mediante la Resolución Legislativa del Congreso 003-2022-2023-CR, se modifica el Reglamento del Congreso de la República, para incorporar el artículo 79-A con la finalidad de desarrollar las alternativas cuando existen observaciones del presidente de la República a las autógrafas de ley, y que se transcribe a continuación:

"Observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de Ley
Artículo 79-A. Al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:

a) Dictamen de allanamiento: Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

b) Dictamen de insistencia: Cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

c) Nuevo proyecto: Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas".

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la “ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales”, correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

5. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO

a. Procedimiento parlamentario para absolver las observaciones del Poder Ejecutivo

De conformidad con el Artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, sobre las formas alternativas de pronunciamiento que las Comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso de la República, la Comisión puede pronunciarse con arreglo a las alternativas siguientes: Insistencia, allanamiento o nuevo proyecto.

b. La absolución de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República a las Observaciones del Poder Ejecutivo efectuadas a la Autógrafa materia de análisis

En las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de la “ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales” han sido abordados cinco temas y son los siguientes:

b.1 Sobre Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

- ✓ Sobre el artículo 1 de la Autógrafa de Ley
- ✓ Sobre el literal b del artículo 4 de la Autógrafa de Ley

b.2 En materia de Presupuesto Público

- ✓ Sobre el artículo 5 de la Autógrafa de la Ley.
- ✓ Sobre el artículo 6 de la Autógrafa de la Ley.
- ✓ Sobre el artículo 7 de la Autógrafa de la Ley.

Sobre Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

i. Observaciones sobre el artículo 1 de la Autógrafa de Ley

La observación considera que “(...) La propuesta de homologación del Incentivo Único CAFAE que perciben los servidores de los gobiernos regionales, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276, genera que este sea considerado como parte de la remuneración principal, lo que contravendría su naturaleza y las disposiciones legales vigentes.

Asimismo, cabe señalar que la aprobación de una nueva escala del Incentivo Único CAFAE únicamente para el personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 de los gobiernos regionales generaría un efecto réplica en otras entidades, cuyos servidores solicitarían el otorgamiento de una medida similar, con el impacto presupuestal que ello acarrea.

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

Absolvemos dicha observación de la siguiente forma:

La observación del Poder Ejecutivo carece de asidero jurídico, pues se basa en una interpretación errónea del objeto y los efectos de la ley. La autógrafa no modifica la naturaleza del Incentivo Único - CAFAE. Su finalidad es aplicar el principio constitucional de igualdad a un componente fijo y permanente de la compensación económica total de los servidores, eliminando una discriminación que carece de justificación objetiva y que afecta la dignidad de la función pública en los gobiernos regionales.

- **La Propuesta no modifica la naturaleza jurídica del incentivo.** La autógrafa de ley en ningún extremo de su articulado busca alterar la calificación jurídica del Incentivo Único - CAFAE. Se reconoce plenamente que, de acuerdo con el marco legal vigente, este es un **componente adicional y no tiene carácter remunerativo ni pensionable**. La propuesta legislativa no pretende fusionarlo con la remuneración principal ni hacerlo base de cálculo para otros beneficios.
El objeto de la ley es claro y acotado: **regular el monto de esta asignación, no su naturaleza**. El argumento del Ejecutivo confunde la regulación del *quantum* de un beneficio con la modificación de su esencia jurídica. Son dos conceptos distintos y la autógrafa solo se ocupa del primero.
- **El principio de igualdad se aplica a la compensación económica total.** El derecho a la igualdad y no discriminación, consagrado en los artículos 2 y 26 de la Constitución, no se limita a la "remuneración principal", sino que abarca la **totalidad de la compensación económica** que percibe un trabajador por la prestación de sus servicios. La "compensación económica" es un concepto más amplio que incluye tanto la remuneración principal como otras asignaciones, bonificaciones e incentivos de percepción regular y permanente.
El Incentivo Único - CAFAE es un componente fijo, permanente y esencial de la compensación económica total de los servidores del D.L. 276. Por tanto, la existencia de una disparidad manifiesta y desproporcionada en este componente, de los servidores de los gobiernos regionales, constituye una clara violación del derecho a la igualdad de trato en el ámbito de la compensación económica total, aunque uno de sus componentes no sea "remuneración" para efectos pensionables.
- **La finalidad de la norma es corregir una inequidad, no recalificar un concepto.** La observación del Ejecutivo desvía la atención del problema de fondo. La finalidad de la autógrafa no es una recalificación técnica de conceptos en la planilla pública, sino la **corrección de una situación de manifiesta injusticia**. No es jurídicamente sostenible que, ante una idéntica función, un mismo régimen laboral y una misma carrera, un servidor en una región perciba por el mismo concepto (CAFAE) un monto drásticamente inferior al de su par en Lima.

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

La autógrafa no busca "disfrazar" el CAFAE de remuneración; busca que la asignación por CAFAE sea igual para todos, respetando su actual naturaleza jurídica. La ley no dice "el CAFAE ahora es remuneración", dice "el CAFAE debe ser el mismo para todos".

El sustento principal de la homologación reside en el derecho a la igualdad ante la ley y la no discriminación, consagrados en los artículos 2 (numeral 2) y 26 (numeral 1) de la Constitución Política del Perú. Actualmente, existe una profunda y notoria disparidad en los montos que se otorgan por Incentivo Único - CAFAE entre los trabajadores de Lima y los de los gobiernos regionales, a pesar de que pertenecen al mismo régimen laboral (D.L. 276), ocupan los mismos cargos y desempeñan funciones idénticas.

Esta diferencia, carece de justificación objetiva y razonable. Vulnera el principio fundamental de **"a igual función, igual remuneración"**, configurando un trato diferenciado que menoscaba la dignidad del trabajador público en las regiones. La homologación, por tanto, no busca crear un privilegio, sino corregir una situación de inequidad y restituir la vigencia del principio de igualdad. Partiendo del irrefutable sustento de que la disparidad en el Incentivo Único - CAFAE vulnera el principio de igualdad consagrado en la Constitución, es imperativo analizar la **obligación indeclinable del Estado** de actuar para corregir dicha situación.

Los principios y derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Perú no son meras declaraciones programáticas, sino **mandatos de cumplimiento imperativo** para todos los poderes públicos. El artículo 44 de la Carta Magna establece que es deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general.

En este contexto, la persistencia de una notoria desigualdad remunerativa por un mismo concepto y bajo un mismo régimen laboral, como ocurre con el CAFAE, no solo afecta a los servidores públicos de las regiones, sino que evidencia una **omisión por parte del Estado en su rol de garante de la igualdad**. Al permitir que esta inequidad se prolongue en el tiempo, la administración pública tolera y, en la práctica, mantiene un estado de cosas incompatible con los mandatos constitucionales.

ii. Observaciones sobre el literal b del artículo 4 de la Autógrafa de Ley

La Autógrafa de Ley pretende homologar el monto del Incentivo Único CAFAE tomando como referencia el valor más alto percibido por un servidor dentro de un determinado nivel remunerativo, medida que podría generar inequidades internas entre los servidores públicos, pues aquellos que actualmente perciben montos inferiores al promedio podrían experimentar incrementos significativos, mientras que los que ya reciben montos más altos podrían no ver reflejada una mejora proporcional.

En ese contexto, corresponde indicar que según se aprecia de la información contenida en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la “ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales”, correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

Humanos del Sector Público (AIRHSP), la implementación de la medida propuesta implicaría un costo estimado de S/ 2 621 millones anuales para los pliegos de los gobiernos regionales, según se muestra en el siguiente gráfico:

Costo de la propuesta de la Nueva Escala de Incentivo Único - CAFAE			
Grupo / Nivel Remunerativo	N° de servidores	Nueva Escala de Incentivo Único - CAFAE para los GRs 1/ (S/)	Costo Anual (S/ Millones)
Funcionario	5,208	12,908	652
Profesionales	7,054	5,748	326
Técnico	20,233	4,450	675
Auxiliar	27,955	4,300	968
Total	60,450		2,621

Fuente: AIRHSP al 06 de junio del 2025, plazas OTRV alto de una plaza dentro de cada grupo ocupacional (auxiliar, técnico, profesional y funcionario) del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales.

Absolvemos las observaciones de la siguiente forma:

La observación del Ejecutivo, si bien identifica el costo de la medida, no pondera adecuadamente la obligación constitucional de garantizar la igualdad ni los costos sistémicos de mantener la actual inequidad. La homologación del CAFAE es una acción de Estado necesaria para la justicia laboral, la coherencia del servicio civil y el fortalecimiento de la descentralización. El impacto presupuestal, aunque relevante, es el costo de cumplir con un mandato de equidad y puede ser gestionado de forma progresiva.

Sobre la presunta generación de inequidades internas. El Ejecutivo argumenta que la homologación podría generar inequidades al beneficiar en mayor medida a quienes perciben montos inferiores. Este argumento, aunque describe una consecuencia aritmética, omite el análisis del problema de fondo: la existencia de una **profunda e insostenible inequidad de carácter estructural** que la autógrafa de ley busca corregir.

El objetivo de la norma no es mantener una proporcionalidad interna preexistente que se ha demostrado injusta, sino establecer un **piso mínimo digno y equitativo a nivel nacional**, en estricta aplicación del principio constitucional de igualdad de trato y no discriminación (Artículo 2, numeral 2, y Artículo 26, numeral 1, de la Constitución). La situación actual, donde un servidor público en una región percibe una fracción de lo que gana su par en Lima por idéntica función y régimen laboral, constituye la verdadera inequidad que el Estado tiene la obligación de erradicar. La autógrafa no crea un privilegio; por el contrario, **elimina uno**: el de la sobrerrepresentación económica de un mismo concepto en la capital, en detrimento de los servidores de los gobiernos

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

regionales. El efecto nivelador de la norma es, precisamente, la materialización del principio de justicia que la inspira.

Sobre el impacto presupuestal de S/ 2,621 millones anuales; El Poder Ejecutivo ha cuantificado el costo de la medida, lo cual es un dato relevante para la gestión fiscal. Sin embargo, desde una perspectiva de Estado, este costo no debe ser interpretado como un "gasto nuevo", sino como el "**costo de la nivelación**"; es decir, el valor económico de cerrar una brecha de derechos reconocida y largamente postergada.

- **El costo de la inacción.** Es imperativo ponderar el costo fiscal de la medida frente al costo, mucho mayor y de carácter sistémico, que implica la inacción. Mantener la actual disparidad perpetúa el debilitamiento del proceso de descentralización, incentiva la fuga de talentos de las regiones hacia Lima, y menoscaba la moral y la eficiencia del servicio público en el interior del país. Este es un costo para la gobernabilidad y el desarrollo que el Estado no puede seguir asumiendo.
- **Naturaleza del gasto y competencia legislativa.** Como se argumentó, la fuente de financiamiento de este componente es la de Recursos Ordinarios, lo que confirma su naturaleza de gasto corriente permanente. La autógrafa no crea esta partida, sino que regula su monto para que sea equitativo. El Congreso, en su función de velar por la correcta aplicación de los principios constitucionales, tiene la competencia para establecer leyes que corrijan desigualdades manifiestas, y la implementación presupuestal de dichas leyes es una obligación para el Ejecutivo.
- **Implementación gradual y responsabilidad fiscal.** El impacto fiscal, si bien significativo, puede ser gestionado de manera responsable. La autógrafa de ley establece el "qué" (la homologación), mientras que la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo puede establecer el "cómo". Es perfectamente factible disponer una **implementación gradual y progresiva** de la homologación a través de la reglamentación, permitiendo que el costo se distribuya en varios ejercicios fiscales y se alinee con el Marco Macroeconómico Multianual.

Sobre Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

iii. Observaciones sobre el artículo 5 de la Autógrafa de la Ley

Desde el enfoque estrictamente presupuestario, debe señalarse que la implementación de esta medida demandaría recursos adicionales para su financiamiento, al tratarse de un gasto de carácter permanente. No obstante, la propuesta no contempla criterios de disponibilidad presupuestaria, mecanismos de aplicación progresiva ni evaluación de sostenibilidad fiscal que aseguren su viabilidad en el presente ejercicio ni en los años subsiguientes.

En consecuencia, de implementarse la iniciativa legislativa, se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440 y por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú.

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

Absolvemos las observaciones de la siguiente forma

La autógrafa de ley no contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario, pues establece un mandato general de equidad cuya implementación detallada y progresiva es competencia del propio Ejecutivo. La función del Congreso es establecer el "qué", mientras que la del Ejecutivo es determinar el "cómo", asegurando que la materialización de un derecho constitucional se realice de manera fiscalmente responsable y sostenible en el tiempo.

La Ley como mandato, el reglamento como instrumento de implementación. El argumento central del Ejecutivo señala que la autógrafa de ley no contempla criterios de disponibilidad presupuestaria, mecanismos de aplicación progresiva ni una evaluación de sostenibilidad fiscal. Esta observación confunde el rol de la ley con el de su reglamento.

- **Rol del Poder Legislativo.** La autógrafa, en su condición de ley, cumple con su función primordial: **establecer un mandato de carácter general y obligatorio** para corregir una situación de inequidad que vulnera el principio constitucional de igualdad. El Congreso de la República, en ejercicio de su potestad legislativa, identifica un derecho no atendido y establece la política de Estado para su restitución: la homologación.
- **Rol del Poder Ejecutivo:** La implementación específica de dicho mandato -incluyendo los **mecanismos de progresividad, la programación presupuestal y la evaluación de sostenibilidad**- corresponde por naturaleza a la fase de reglamentación, liderada por el Poder Ejecutivo. La autógrafa de ley no solo respeta esta competencia, sino que la contempla explícitamente al otorgar al Ejecutivo el plazo para su reglamentación. Es en esa instancia donde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debe diseñar una hoja de ruta que permita una aplicación gradual y fiscalmente responsable, alineada con el Marco Macroeconómico Multianual. Exigir que estos detalles de implementación estén en el texto de la ley sería una invasión de las competencias técnicas y reglamentarias del Ejecutivo.

El principio de equilibrio presupuestario frente a los derechos constitucionales. La observación del Ejecutivo invoca una contravención al artículo 78 de la Constitución y al Decreto Legislativo 1440. Sin embargo, el Principio de Equilibrio Presupuestario no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la realización de los fines del Estado, entre los cuales se encuentra **garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales** (artículo 44 de la Constitución).

- **Ponderación de principios constitucionales.** No puede utilizarse el principio de equilibrio fiscal para justificar la perpetuación de una situación de desigualdad que contraviene los artículos 2 y 26 de la propia Constitución. Cuando una norma, como la autógrafa en cuestión, busca materializar un derecho constitucional fundamental, el Estado en su conjunto tiene la obligación de generar las condiciones presupuestarias para su cumplimiento.
- **El Gasto como inversión en gobernabilidad.** El costo de S/ 2,621 millones anuales, si bien significativo, debe ser entendido como el **costo de la nivelación de un derecho y una**

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

inversión en la descentralización y la gobernabilidad. La implementación progresiva, que es perfectamente viable vía reglamento, permitirá que este impacto sea absorbido de manera ordenada en los sucesivos ejercicios fiscales, sin generar un desequilibrio abrupto. La ley crea el derecho; el presupuesto anual programa el gasto para su cumplimiento.

iv. **Observaciones sobre el artículo 6 de la Autógrafa de la Ley**

De otro lado, el artículo 6 de la Autógrafa de Ley autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a establecer mecanismos necesarios para garantizar la sostenibilidad fiscal de la medida, en el marco de las leyes anuales de presupuesto del sector público.

Sin embargo, dicha disposición tiene un carácter meramente declarativo y carece de elementos operativos que aseguren su implementación efectiva, debido a que, la sostenibilidad fiscal debe sustentarse en los principios de la administración financiera del sector público que consiste en evaluar la capacidad financiera del Estado en el mediano plazo antes de asumir compromisos con impacto presupuestal, especialmente cuando se trata de gastos de naturaleza permanente.

Asimismo, garantizar la sostenibilidad fiscal implica un manejo responsable y disciplinado de las finanzas públicas, que debe considerar indicadores macroeconómicos, con el fin de preservar la estabilidad económica del país.

En ese sentido, es importante señalar que la implementación de la medida pone en riesgo el cumplimiento de las reglas fiscales vigentes y resulta contraria a los principios de un manejo prudente de las finanzas públicas, lo cual debilita la credibilidad de una política fiscal responsable y sostenible.

Absolvemos las observaciones de la siguiente forma:

La observación del Ejecutivo es rebatible. El artículo 6 de la autógrafa no es "declarativo", sino una correcta delegación de la competencia de implementación técnica. La sostenibilidad fiscal no es un obstáculo para la vigencia de derechos constitucionales, sino un criterio para su aplicación progresiva, cuya responsabilidad recae en el Poder Ejecutivo. La autógrafa establece un mandato de equidad; corresponde al Ejecutivo, en cumplimiento de la ley y de sus facultades, diseñar el plan para su ejecución ordenada y fiscalmente responsable.

La ley establece el mandato político, la reglamentación define la ejecución técnica. El rol del Poder Legislativo es establecer, mediante ley, los mandatos de política pública y la consagración de derechos, definiendo el "qué" se debe hacer. La autógrafa cumple cabalmente esta función al ordenar la corrección de una inequidad que vulnera principios constitucionales.

El "cómo" se implementa dicho mandato - es decir, la definición de los criterios de progresividad, la programación multianual y la evaluación de la sostenibilidad fiscal - es, por naturaleza y competencia, una función del Poder Ejecutivo a través de la reglamentación. El artículo 6 de la

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

autógrafa, lejos de ser "declarativo", es una disposición que **respeto la competencia técnica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**, al encargarle la tarea de diseñar los mecanismos necesarios para una implementación fiscalmente responsable.

Pretender que la ley contenga el detalle operativo de su implementación presupuestaria sería una invasión de las facultades del Ejecutivo y contravendría el principio de separación de poderes que la propia observación busca defender.

Sostenibilidad fiscal no es inacción, sino gestión responsable del gasto. El Principio de Equilibrio Presupuestario (artículo 78 de la Constitución) no implica la proscripción de nuevos gastos de carácter permanente, sino la obligación de que estos sean gestionados de manera responsable y sostenible. La sostenibilidad fiscal no puede ser un argumento para perpetuar una situación de injusticia que viola otros principios constitucionales, como el de igualdad (artículos 2 y 26).

La autógrafa de ley no desconoce la necesidad de un manejo fiscal prudente. Al contrario, al delegar en el MEF la implementación, le confiere la responsabilidad de diseñar una **hoja de ruta para la homologación de manera gradual y progresiva**. El costo de S/ 2,621 millones anuales puede y debe ser absorbido a lo largo de varios ejercicios fiscales, alineándose con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual y sin generar un desequilibrio abrupto.

La ley como instrumento de priorización del gasto público. La observación del Ejecutivo omite considerar que las leyes también son un instrumento legítimo para establecer prioridades en el gasto público. Al aprobar la homologación, el Congreso de la República está elevando la corrección de esta inequidad a la categoría de **gasto prioritario para el Estado**.

No se trata de un gasto imprevisto o irresponsable, sino de la decisión política, tomada por el fuero competente, de que los recursos necesarios para garantizar la igualdad de trato de los servidores regionales deben ser incorporados de manera prioritaria en la planificación presupuestaria de los años subsiguientes.

v. Observaciones sobre el artículo 7 de la Autógrafa de la Ley

Adicionalmente, el artículo 7 de la Autógrafa establece que el financiamiento de la medida estará a cargo de los gobiernos regionales y sus respectivas unidades ejecutoras; sin embargo, no se presenta una estimación de los costos adicionales que implicaría su implementación, ni se proyecta dicho gasto de manera anual o multianual. Tampoco se ha efectuado un análisis técnico sobre los saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestarios que podrían destinarse a este fin, a pesar de que dicha estimación requiere información específica, como el número de servidores comprendidos en el régimen del Decreto Legislativo N° 276 y el monto actual del incentivo CAFAE percibido por cada uno.

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la “ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales”, correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

En consecuencia, la propuesta genera un impacto presupuestal no cuantificado ni respaldado con evidencia técnica, lo que impide determinar si los pliegos cuentan con la capacidad financiera necesaria para asumir el costo de una nueva escala, así como para demostrar la disponibilidad de recursos suficientes que garanticen su financiamiento en el presente año fiscal y su sostenibilidad en los ejercicios subsiguientes, sin requerir asignaciones adicionales del Tesoro Público.

En dicho contexto, se advierte que la Autógrafa de Ley vulnera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 32186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público.

Asimismo, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es una iniciativa congresal es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)”

Finalmente, la Autógrafa de Ley genera sobre las entidades públicas involucradas, la responsabilidad de financiar y ejecutar acciones para su implementación, aspecto que es contrario a lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria del Pliego con cargo a su respectivo presupuesto institucional, así como la facultad para priorizar sus gastos, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y con sujeción al principio de legalidad.

Absolvemos las observaciones de la siguiente forma

El Congreso ha ejercido su facultad de legislar para corregir una vulneración de derechos constitucionales. La falta de un análisis de costos en la ley no es una omisión, sino el respeto a las competencias técnicas del Ejecutivo, quien ahora, con el mandato de la ley y con la cifra ya cuantificada, tiene la obligación de diseñar una implementación gradual y fiscalmente responsable.

Sobre la falta de cuantificación y el rol de la ley. El Ejecutivo observa que la autógrafa no presenta una estimación de costos ni un análisis de sostenibilidad. Este argumento confunde el ámbito de la ley con el de su implementación técnica.

- **La Ley como mandato político:** La función del Poder Legislativo es establecer, mediante una ley, el mandato de política pública. En este caso, el mandato es claro: **corregir una situación de inequidad que vulnera el principio de igualdad (Artículo 26 de la Constitución)**. La ley define el “qué”. No es competencia del Congreso realizar el costeo

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la “ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales”, correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

detallado ni el diseño de la programación multianual; esa es una prerrogativa y una obligación técnica del Poder Ejecutivo.

- **La cuantificación como responsabilidad ejecutiva.** Es precisamente a raíz del mandato legal que el Poder Ejecutivo, a través del MEF, tiene la obligación de realizar la cuantificación exacta y diseñar los mecanismos para la implementación. La cifra de S/ 2,621 millones anuales, calculada por el propio Ejecutivo, no es un impedimento para la ley, sino el **primer paso para su cumplimiento**: ya se conoce la magnitud del derecho a restituir.

Sobre la contravención al principio de equilibrio presupuestario. La invocación del artículo 78 de la Constitución y del Decreto Legislativo 1440 como un impedimento absoluto para la implementación de la ley es jurídicamente rebatible.

- **Ponderación de principios: Equilibrio Presupuestario y el Derecho a la Igualdad**

El Principio de Equilibrio Presupuestario, consagrado en el artículo 78 de la Constitución, es un pilar fundamental para la gestión responsable y sostenible de las finanzas públicas. Sin embargo, su aplicación no puede interpretarse de manera aislada o absoluta al punto de anular la vigencia de otros derechos y principios de igual jerarquía constitucional, **como el derecho a la igualdad y a una remuneración equitativa** (artículos 2 y 26).

La Constitución debe ser entendida como un todo armónico. La situación actual presenta una colisión de principios: por un lado, una disciplina fiscal y, por otro, una manifiesta y prolongada situación de inequidad que afecta a miles de servidores públicos. La autógrafa de ley no busca desconocer el equilibrio presupuestario; por el contrario, busca **restablecer un equilibrio de derechos**, disponiendo la corrección de una distorsión.

La función del Poder Legislativo es establecer el mandato para que el Poder Ejecutivo, en su rol de administrador de la hacienda pública, diseñe e implemente los mecanismos necesarios **para hacer compatibles ambos principios constitucionales**. Esto se logra a través de una implementación gradual y programada, como se prevé en la fase de reglamentación, asegurando que la corrección de la inequidad se realice de manera fiscalmente sostenible.

- **Regulación de un Gasto Existente vs. Creación de Gasto Nuevo**

La prohibición constitucional se dirige a impedir que el Congreso cree nuevas obligaciones de gasto o programas no contemplados por el Ejecutivo, que afecten su planificación fiscal.

En el presente caso, la autógrafa de ley no crea un nuevo bono, ni una nueva planilla, ni una nueva categoría de gasto. El Incentivo Único - CAFAE es un gasto corriente, de carácter permanente y preexistente, cuya obligación de pago ya ha sido reconocida y asumida por el Estado a través de la fuente de Recursos Ordinarios.

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la “ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales”, correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

Lo que la autógrafa realiza es un acto de **regulación sobre los criterios de cálculo de un gasto ya existente**. Su finalidad es establecer una regla general y abstracta de equidad para la distribución de dicho gasto, eliminando la disparidad geográfica. Este es un ejercicio de la potestad legislativa para normar sobre condiciones laborales y principios de la administración pública, y no una “iniciativa de gasto” en el sentido estricto que prohíbe la Constitución. El impacto económico resultante es una consecuencia de la aplicación de un principio de justicia regulatoria, no de la creación de un nuevo programa de gasto desde cero.

Este razonamiento es consistente con la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional, que ha precisado los alcances de la prohibición contenida en el artículo 79 de la Constitución. En la **Sentencia del Expediente N° 0018-2021-PI/TC (fundamento 179)**, el Tribunal señaló que la finalidad de dicha prohibición es evitar que las iniciativas legislativas generen desembolsos no previstos que afecten el balance del presupuesto fiscal vigente. Sin embargo, el mismo Tribunal determinó que dicha prohibición **“no impide que una iniciativa legislativa, presentada por los Congresistas, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente requiera su materialización”**.

Aplicando este criterio, la autógrafa de ley se constituye precisamente en esa **“fuente jurídica”**. No genera un gasto inmediato e inorgánico, sino que establece el mandato legal para que el Poder Ejecutivo, en ejercicio de sus competencias, programe de manera ordenada y sostenible los recursos necesarios para dar cumplimiento a la homologación en los futuros ejercicios presupuestales.

6. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, al artículo 79 y artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República recomienda **INSISTIR** en la Autógrafa de la “Ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales” correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR, en los mismos términos aprobados por el Pleno del Congreso de la República el 10 de junio de 2025.

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.

Salvo mejor parecer.
Plataforma virtual.
Dese cuenta.
Lima, 21 de julio de 2025.



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/07/2025 10:42:16-0500

Lady Mercedes Camones Soriano
Presidenta
Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE
ALBERTO FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/07/2025 14:49:39-0500

José Alberto Arriola Tueros
Vicepresidente
Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/07/2025 11:17:21-0500

César Manuel Revilla Villanueva
Secretario
Comisión de Presupuesto y Cuenta
General de la República



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/07/2025 16:34:45-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/07/2025 15:26:14-0500



Firmado digitalmente por:
BALCAZAR ZELADA Jose
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/07/2025 13:49:20-0500

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.



Firmado digitalmente por:
 ARAGON CARREÑO Luis Angel
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/07/2025 11:46:59-0500



Firmado digitalmente por:
 TORRES SALINAS Rosio FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/07/2025 12:33:21-0500



Firmado digitalmente por:
 JERI ORE Jose Enrique FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/07/2025 16:56:05-0500



Firmado digitalmente por:
 CALLE LOBATON Digna FAU
 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/07/2025 17:04:56-0500



Firmado digitalmente por:
 TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/07/2025 15:20:06-0500



Firmado digitalmente por:
 ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 24/07/2025 11:38:34-0500



Firmado digitalmente por:
 AGUINAGA RECUENCO
 Alejandro Aurelio FAU 20161749126
 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/07/2025 15:51:05-0500



Firmado digitalmente por:
 BAZAN CALDERON Diego
 Alonso Fernando FAU 20161749126
 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/07/2025 17:40:24-0500



Firmado digitalmente por:
 ZETA CHUNGA Cruz Maria
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/07/2025 16:08:20-0500



Firmado digitalmente por:
 PARIONA SINCHÉ Alfredo
 FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/07/2025 19:38:17-0500



Firmado digitalmente por:
 UGARTE MAMANI Jhakeline
 Katy FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 24/07/2025 11:54:21-0500



Firmado digitalmente por:
 REVILLA VILLANUEVA Cesar
 Manuel FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 22/07/2025 11:22:13-0500



Firmado digitalmente por:
 AMURUZ DULANTO Yessica
 Rosselli FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 23/07/2025 14:07:18-0500



Firmado digitalmente por:
 ACUÑA PERALTA Segundo
 Hector FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 24/07/2025 11:13:34-0500



Firmado digitalmente por:
 ACUÑA PERALTA Maria
 Grimaneza FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 23/07/2025 19:06:57-0500



Firmado digitalmente por:
 AGÜERO GUTIERREZ Maria
 Antonieta FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 24/07/2025 09:38:54-0500



Firmado digitalmente por:
 RIVAS CHACARA Janet
 Milagros FAU 20161749126 soft
 Motivo: Soy el autor del documento
 Fecha: 24/07/2025 13:10:48-0500

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de la "ley que establece la homologación del incentivo único -CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del decreto legislativo 276, ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, en los gobiernos regionales", correspondiente a los proyectos de ley 8802/2024-CR, 11209/2024-CR, 11208/2024-CR, 10824/2024-CR, 10604/2024-CR, 10552/2024-CR, 10230/2024-CR, 10147/2024-CR, 09161/2024-CR, 08188/2023-CR y 11414/2024-CR.



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/07/2025 10:34:58-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/07/2025 11:09:09-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/07/2025 16:00:32-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/07/2025 16:53:40-0500