

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 32424 PARA INCORPORAR A LOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL PLIEGO 10 UBICADAS EN LIMA METROPOLITANA EN LA HOMOLOGACIÓN DEL INCENTIVO ÚNICO-CAFAE

El grupo parlamentario **PERÚ LIBRE**, a iniciativa del Congresista de la República que suscribe, **SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS**, ejerciendo el derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

I.- FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 32424 PARA INCORPORAR A LOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL PLIEGO 10 UBICADAS EN LIMA METROPOLITANA EN LA HOMOLOGACIÓN DEL INCENTIVO ÚNICO-CAFAE

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 1, 3, 4, 5 e incorporación del artículo 7-A de la Ley N° 32424, a fin de incorporar expresamente en su ámbito de aplicación a los servidores administrativos del régimen laboral del Decreto Legislativo 276 que prestan servicios en las unidades ejecutoras del Pliego 10 - Ministerio de Educación ubicadas en Lima Metropolitana, garantizando así la homologación del Incentivo Único-CAFAE en condiciones de equidad y no discriminación.

Artículo 2. Modificación del artículo 1 de la Ley N° 32424

Se modifica el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley N° 32424, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

(...)

Para efectos de la implementación y aplicación de la presente ley, cuando se alude a gobiernos regionales se incluye expresamente a la Municipalidad Metropolitana de Lima y sus unidades ejecutoras, en aplicación de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, así como a todas las unidades ejecutoras del Pliego 10 - Ministerio de Educación ubicadas en el ámbito territorial de Lima Metropolitana, incluyendo la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM), las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las Escuelas de Educación Superior Pedagógicas Públicas dependientes del referido pliego presupuestal."

Artículo 3. Modificación del artículo 3 de la Ley N° 32424

Se modifica el artículo 3 de la Ley N° 32424, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"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:

- a) Las entidades de los gobiernos regionales y sus respectivas unidades ejecutoras.
- b) La Municipalidad Metropolitana de Lima y sus unidades ejecutoras, en su calidad de gobierno regional.
- c) Las unidades ejecutoras del Pliego 10 - Ministerio de Educación ubicadas en Lima Metropolitana, incluyendo la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM), las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las Escuelas de Educación Superior Pedagógicas Públicas que se encuentren bajo la administración presupuestal del referido pliego."

Artículo 4. Modificación del literal b) del artículo 4 de la Ley N° 32424

Se modifica el literal b) del artículo 4 de la Ley N° 32424, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 4. Principios que rigen la homologación

(...)

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 modificatoria, 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, sus respectivas unidades ejecutoras, las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana, 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."

Artículo 5. Modificación del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 32424

Se modifica el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 32424, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 5. Determinación de la escala homologada

(...)

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, comprendiendo los gobiernos regionales, sus unidades ejecutoras, las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana, y las entidades del gobierno nacional, así como el monto actual del Incentivo Único-CAFAE percibido por cada servidor."

Artículo 6. Incorporación del artículo 7-A a la Ley N° 32424

Se incorpora el artículo 7-A a la Ley N° 32424, con el siguiente texto:

"Artículo 7-A. Financiamiento de la homologación para las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana

El gasto que demande la aplicación de la presente ley modificatoria, en lo referido específicamente a los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 - Ministerio de Educación ubicadas en Lima Metropolitana, se financia con cargo al presupuesto institucional del Pliego 10, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Para estos efectos, el Pliego 10 queda autorizado a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias en el marco de las leyes anuales de presupuesto del sector público."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Actualización de la escala homologada

La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas procede a actualizar la escala única y de aplicación obligatoria del Incentivo Único-CAFAE establecida en virtud de la Ley N° 32424, incorporando la información de los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados desde la entrada en vigencia de la presente ley.

SEGUNDA. Aplicación limitada de la Ley

Los efectos económicos de la presente ley se aplican desde el primer día del mes siguiente a la publicación del reglamento modificatorio a que se refiere la Disposición Complementaria Final Tercera de la presente ley, sin reconocimiento de devengados anteriores a dicha fecha.

TERCERA. Modificación del reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Presidencia del Consejo de Ministros, modifica el reglamento de la Ley N° 32424 en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de la publicación de la presente ley,



CONGRESISTA SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

incorporando las disposiciones necesarias para su implementación respecto de los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana.

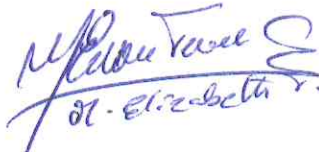
CUARTA. Vigencia

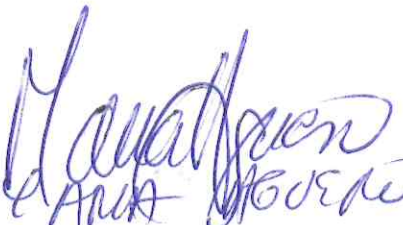
La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Lima, 30 de septiembre de 2025


Kelly Portalatino Avalos


SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA


M. Elizabeth R.


MAYATZEN
GUTIERREZ


Flavia Cruz


Flavia Cruz
VOCERO


Flavia Cruz


Arénio
GONZAGA

II.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Problemática identificada y justificación de la modificación legislativa

La promulgación de la Ley N° 32424, Ley de Homologación del Incentivo Único-CAFAE para los Servidores Administrativos del Decreto Legislativo 276 de los Gobiernos Regionales, constituyó un avance significativo en la materialización del principio constitucional de igualdad remunerativa. Esta norma estableció un mecanismo de homologación que garantiza que todos los servidores administrativos bajo el régimen del Decreto Legislativo 276 que prestan servicios en los gobiernos regionales perciban el mismo monto por concepto de Incentivo Único-CAFAE, tomando como referencia el monto más alto existente en cada nivel remunerativo. Sin embargo, en su implementación se ha identificado una omisión que genera una nueva situación de discriminación salarial injustificada que afecta aproximadamente a mil servidores públicos.

Los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 - Ministerio de Educación ubicadas en Lima Metropolitana quedaron excluidos del ámbito de aplicación de la Ley N° 32424. Esta exclusión resulta particularmente grave cuando se verifica que estos servidores, que laboran en la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM), en las diversas Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) de Lima y en las Escuelas de Educación Superior Pedagógicas Públicas dependientes del sector educación, perciben montos sustancialmente menores por concepto de Incentivo Único-CAFAE en comparación con sus pares que prestan servicios en otras dependencias del mismo sector o en gobiernos regionales de otras jurisdicciones.

De acuerdo con la información documentada en proyectos de ley anteriores y en el sistema de información de recursos humanos del sector público, mientras los servidores administrativos de la sede central del Ministerio de Educación perciben montos cercanos a tres mil soles mensuales por concepto de Incentivo Único-CAFAE, los servidores de las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana perciben aproximadamente mil trescientos cincuenta soles, generando una brecha remunerativa superior al cien por ciento. Esta disparidad resulta aún más injustificable si se considera que todos estos servidores pertenecen al mismo pliego presupuestal, desarrollan funciones administrativas equivalentes, tienen las mismas responsabilidades y exigencias laborales, y están sujetos al mismo régimen laboral establecido en el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

La situación descrita no encuentra justificación objetiva, razonable ni proporcional que la legitime. Por el contrario, configura una violación flagrante al principio constitucional de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, al principio de igualdad en materia laboral establecido en el artículo 26 inciso 1 de la Carta Magna, y al derecho a igual remuneración por trabajo de igual valor reconocido en los Convenios OIT N° 100 y N° 111, instrumentos internacionales debidamente ratificados por el Estado peruano. Esta discriminación salarial injustificada genera un trato desigual entre servidores que se encuentran en idéntica situación jurídica y fáctica, afectando no solo su derecho a una remuneración equitativa sino también su dignidad como trabajadores del Estado.

2. Origen de la exclusión y necesidad de clarificación normativa



El análisis de los antecedentes legislativos de la Ley N° 32424 revela que durante su tramitación existieron iniciativas legislativas específicas destinadas a incorporar expresamente a los servidores de las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana dentro del ámbito de aplicación de la norma. **En particular, el Proyecto de Ley N° 10824/2024-CR abordaba precisamente esta problemática y formó parte de las propuestas evaluadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Sin embargo, por razones que no quedaron suficientemente explicitadas en el proceso legislativo, el contenido de dicha iniciativa no fue finalmente incorporado en el texto definitivo de la Ley N° 32424 aprobado por el Congreso de la República.**

Esta omisión legislativa puede atribuirse a una interpretación restrictiva del concepto "gobiernos regionales" utilizado en la Ley N° 32424. El artículo 1 de dicha norma establece 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. Sin embargo, esta referencia normativa no abarca de manera clara e inequívoca a las unidades ejecutoras del Pliego 10 - Ministerio de Educación ubicadas en Lima Metropolitana, las cuales se encuentran en una situación sui generis que amerita precisión legislativa. Estas unidades ejecutoras no son propiamente dependencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima, sino que dependen orgánica y presupuestalmente del Pliego 10 del Gobierno Nacional, a pesar de desarrollar sus actividades en el ámbito territorial de Lima Metropolitana y de prestar servicios equivalentes a los que brindan las unidades ejecutoras de los gobiernos regionales en materia educativa.

Esta ambigüedad normativa ha generado incertidumbre en la aplicación de la Ley N° 32424 y ha permitido que se mantenga la exclusión discriminatoria de aproximadamente mil servidores administrativos que laboran en estas unidades ejecutoras. La ausencia de una mención expresa en el texto legal ha dado lugar a interpretaciones restrictivas por parte de las autoridades encargadas de la implementación de la norma, quienes han considerado que las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana no se encuentran comprendidas dentro del concepto "gobiernos regionales y sus unidades ejecutoras" utilizado por la Ley N° 32424. Esta interpretación, si bien puede tener cierta base literal, resulta contraria al espíritu de la norma y al principio constitucional de igualdad que inspiró su promulgación.

3. Finalidad y alcance de la modificación propuesta

Resulta imperativo corregir esta situación mediante una modificación expresa de la Ley N° 32424 que elimine toda ambigüedad interpretativa y garantice el ejercicio pleno del derecho a la igualdad remunerativa de los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana. La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad incorporar de manera clara, expresa e inequívoca a estos servidores dentro del ámbito de aplicación de la Ley N° 32424, asegurando que perciban el Incentivo Único-CAFAE en las mismas condiciones que sus pares de los gobiernos regionales y de la sede central del Ministerio de Educación.

Para lograr este objetivo, la fórmula legal propuesta incluye modificaciones a los artículos clave de la Ley N° 32424. En primer lugar, se modifica el artículo 1 de la ley, que establece su objeto y ámbito de aplicación general, para incluir una referencia expresa a las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana junto con la mención ya existente sobre la Municipalidad Metropolitana de Lima. Esta modificación tiene por finalidad eliminar cualquier duda interpretativa sobre la inclusión de estas unidades ejecutoras dentro del concepto amplio de "gobiernos regionales" que utiliza la norma.

En segundo lugar, se propone la modificación del artículo 3 de la Ley N° 32424, que define con mayor precisión el ámbito de aplicación material y personal de la norma. La redacción propuesta incorpora un literal específico que menciona expresamente a las unidades ejecutoras del Pliego 10 - Ministerio de Educación ubicadas en Lima Metropolitana, identificando de manera puntual a la DRELM, las UGEL y las Escuelas de Educación Superior Pedagógicas Públicas que se encuentren bajo la administración presupuestal de dicho pliego. Esta especificación garantiza que no quede ningún servidor administrativo de estas entidades excluido del beneficio de la homologación del Incentivo Único-CAFAE.

En tercer lugar, se modifica el literal b) del artículo 4 de la Ley N° 32424, que establece el principio rector de la homologación: la nivelación al monto más alto existente en cada nivel remunerativo. La modificación propuesta incorpora una referencia expresa a las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana dentro del universo de entidades cuya información salarial debe ser considerada para determinar el monto de referencia más alto en cada nivel remunerativo. Esto garantiza que los servidores de estas unidades ejecutoras no solo sean incluidos como beneficiarios de la homologación, sino que sus actuales niveles remunerativos también sean tomados en cuenta al momento de establecer la escala única y obligatoria del Incentivo Único-CAFAE.

En cuarto lugar, se modifica el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 32424, que regula el procedimiento de determinación de la escala homologada del Incentivo Único-CAFAE. La modificación propuesta establece expresamente que la información del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) que debe utilizarse para elaborar la escala única incluye los datos correspondientes a los servidores de las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana. Esta precisión es fundamental para asegurar que la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas considere efectivamente a estos servidores al momento de actualizar la escala homologada en cumplimiento de la primera disposición complementaria final de la presente ley.

Finalmente, la presente iniciativa legislativa propone la incorporación de un nuevo artículo 7-A a la Ley N° 32424, destinado a establecer el mecanismo de financiamiento específico para la implementación de la homologación respecto de los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana. Esta disposición es fundamental para garantizar la viabilidad fiscal de la medida y para disipar cualquier preocupación sobre su impacto en las finanzas públicas. El artículo propuesto establece con claridad meridiana que el gasto que demande la aplicación de la presente ley modificatoria se financiará con cargo al presupuesto institucional del Pliego 10 - Ministerio de Educación, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Asimismo, se autoriza expresamente al Pliego 10 para realizar las modificaciones presupuestarias necesarias en el marco de las leyes anuales de presupuesto del sector público, dotándolo de las herramientas legales necesarias para implementar la homologación sin afectar otros programas o servicios del sector educación.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

1. Principio de igualdad ante la ley y en materia laboral

La presente iniciativa legislativa encuentra su fundamento más sólido en el principio constitucional de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Perú, que establece que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. El Tribunal Constitucional del Perú, en

reiterada y uniforme jurisprudencia, ha establecido que la igualdad detenta una doble condición de principio y derecho fundamental. Como principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. Como derecho fundamental, comporta el reconocimiento de la existencia de una facultad o atribución conformante del patrimonio jurídico de una persona, derivada de su naturaleza, que consiste en ser tratada igual que quienes se encuentran en una idéntica situación.

En la sentencia recaída en el expediente N° 00045-2004-AI/TC, el Tribunal Constitucional precisó que el derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera exige que la norma se aplique de modo igual a todos los que se encuentran en la misma situación, sin que el aplicador de la norma pueda establecer diferencia alguna en razón de las personas o circunstancias que no sean precisamente las presentes en la norma. La segunda, exige que el propio legislador respete el principio de igualdad al momento de crear la norma jurídica, absteniéndose de introducir diferencias basadas en criterios irrazonables y desproporcionados. En el caso que nos ocupa, la exclusión de los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana del ámbito de aplicación de la Ley N° 32424 constituye una vulneración de ambas dimensiones del derecho a la igualdad.

Complementariamente, el artículo 26 inciso 1 de la Constitución Política del Perú establece entre los principios que regulan la relación laboral el de igualdad de oportunidades sin discriminación. Este principio constitucional se concreta y materializa, en el ámbito de las relaciones laborales públicas, en la obligación del Estado de garantizar que todos los servidores públicos que desempeñen funciones equivalentes, en condiciones similares y bajo el mismo régimen laboral, perciban una remuneración equitativa y proporcional a la labor que realizan. El principio de igual remuneración por trabajo de igual valor es una manifestación específica del derecho general a la igualdad en el ámbito laboral y constituye un mandato constitucional dirigido tanto al legislador como a las autoridades administrativas encargadas de gestionar el sistema de recursos humanos del Estado.

La situación discriminatoria que la presente iniciativa legislativa busca corregir resulta especialmente grave porque afecta a servidores que se encuentran en una situación de idéntica comparabilidad con aquellos que sí fueron incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley N° 32424. Los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana están sujetos al mismo régimen laboral del Decreto Legislativo 276, desempeñan funciones administrativas equivalentes a las que realizan sus pares en los gobiernos regionales y en la sede central del Ministerio de Educación, tienen responsabilidades y exigencias laborales similares, y pertenecen incluso al mismo pliego presupuestal. No existe ninguna característica objetiva, razonable y proporcional que justifique que estos servidores perciban un monto significativamente menor por concepto de Incentivo Único-CAFAE.

2. Convenios internacionales sobre igualdad remunerativa

El fundamento de la presente iniciativa legislativa se fortalece aún más cuando se considera que el Perú ha ratificado importantes convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que establecen obligaciones específicas en materia de igualdad remunerativa y no discriminación laboral. El Convenio N° 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 13284 de fecha 15 de diciembre de 1959, establece en su artículo 2 que todo Estado Miembro deberá promover y, en la medida

en que sea compatible con los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. Si bien este convenio se centra en la igualdad de género, el principio subyacente de igual remuneración por trabajo de igual valor ha sido interpretado por la OIT y por la jurisprudencia internacional como aplicable a cualquier forma de discriminación injustificada en materia remunerativa.

Por su parte, el Convenio N° 111 de la OIT sobre discriminación en el empleo y la ocupación, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 17687 de fecha 13 de junio de 1969, prohíbe en su artículo 1 toda distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha establecido que el concepto de discriminación contenido en el Convenio N° 111 debe interpretarse de manera amplia, abarcando no solo las distinciones expresamente mencionadas en el convenio sino también cualquier otra forma de diferenciación que carezca de justificación objetiva y razonable.

La exclusión de los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana del ámbito de aplicación de la Ley N° 32424 constituye una forma de discriminación laboral prohibida por estos convenios internacionales. Esta exclusión genera una distinción injustificada entre servidores que realizan un trabajo de igual valor, alterando la igualdad de trato en materia remunerativa sin que exista una razón objetiva que lo justifique. La Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú establece que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. En consecuencia, el Estado peruano tiene la obligación constitucional y convencional de eliminar esta forma de discriminación mediante la modificación legislativa que se propone.

3. Jurisprudencia nacional aplicable

La jurisprudencia de los más altos tribunales de la República respalda plenamente la necesidad de la modificación legislativa propuesta. La Corte Suprema de Justicia de la República, en la Casación Laboral N° 20144-2018-Lambayeque, de fecha 15 de marzo de 2022, estableció un precedente jurisprudencial de gran relevancia para el caso que nos ocupa. En dicha ejecutoria suprema, la Corte analizó un caso similar de diferenciación en el pago de incentivos laborales entre trabajadores administrativos que se encontraban bajo idénticas condiciones laborales y pertenecían al mismo régimen legal. El Supremo Tribunal concluyó que no existe razón objetiva válida para establecer diferencias en el pago de incentivos laborales entre trabajadores que desempeñan las mismas funciones, tienen las mismas responsabilidades y están sujetos al mismo régimen laboral, especialmente cuando laboran dentro del mismo pliego presupuestal o sector del Estado.

La Corte Suprema fundamentó su decisión señalando que el principio de igualdad laboral implica que los trabajadores que se encuentren en una misma situación deben recibir un trato igualitario, no solo en cuanto a sus derechos y obligaciones básicas, sino también en lo referente a los beneficios e incentivos que forman parte de su paquete remunerativo total. El tribunal precisó que establecer diferencias remunerativas entre trabajadores que realizan labores equivalentes, únicamente en función de criterios formales como la ubicación geográfica de su centro de labores o la denominación administrativa de la entidad



empleadora, constituye una forma de discriminación que vulnera tanto el artículo 26 de la Constitución como el principio general de igualdad consagrado en el artículo 2 inciso 2 de la Carta Magna.

Este criterio jurisprudencial resulta plenamente aplicable al caso de los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana. Estos servidores se encuentran en una situación idéntica a la de sus pares que laboran en los gobiernos regionales y en la sede central del Ministerio de Educación: todos pertenecen al régimen del Decreto Legislativo 276, todos desempeñan funciones administrativas similares, todos tienen responsabilidades equivalentes y todos trabajan para el mismo sector educación. La única diferencia radica en un criterio meramente formal y administrativo: la dependencia orgánica y presupuestal de sus respectivas entidades empleadoras. Esta diferencia formal no constituye una justificación objetiva, razonable y proporcional para mantener una brecha remunerativa superior al cien por ciento en el pago del Incentivo Único-CAFAE.

III. ANÁLISIS DE IMPACTO PRESUPUESTAL Y VIABILIDAD FISCAL

1. Determinación del costo de la medida

La implementación de la presente modificación legislativa implica un impacto presupuestal que debe ser cuantificado con precisión para garantizar la viabilidad fiscal de la medida y su compatibilidad con el marco de responsabilidad fiscal que rige las finanzas públicas del país. De acuerdo con la información disponible en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) y en los registros administrativos del Ministerio de Educación, la población beneficiaria de la presente modificación legislativa está constituida por aproximadamente mil servidores administrativos del régimen del Decreto Legislativo 276 que prestan servicios en las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana, específicamente en la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM), en las siete Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) que operan en el ámbito de Lima Metropolitana, y en las Escuelas de Educación Superior Pedagógicas Públicas dependientes del referido pliego presupuestal.

La determinación del costo de la medida requiere calcular la diferencia entre el monto actual que perciben estos servidores por concepto de Incentivo Único-CAFAE y el monto que deberían percibir una vez implementada la homologación prevista en la Ley N° 32424. De acuerdo con la información documentada en proyectos de ley anteriores que abordaron esta problemática, los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana perciben actualmente un promedio aproximado de mil trescientos cincuenta soles mensuales por concepto de Incentivo Único-CAFAE. Por su parte, los servidores administrativos de la sede central del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales que ya fueron beneficiados por la Ley N° 32424 perciben montos que oscilan alrededor de los tres mil soles mensuales. Esta información sugiere que el incremento promedio por servidor, como resultado de la homologación, sería de aproximadamente mil seiscientos cincuenta soles mensuales.

Aplicando esta cifra de incremento promedio a la población beneficiaria estimada de mil servidores, y multiplicándola por los doce meses del año, se obtiene un costo anual aproximado de diecinueve millones ochocientos mil soles. Esta cifra representa el gasto adicional que el Pliego 10 - Ministerio de Educación deberá asumir para implementar la homologación del Incentivo Único-CAFAE de los servidores administrativos de sus unidades ejecutoras ubicadas en Lima Metropolitana. Es importante precisar que esta cifra constituye

una estimación preliminar basada en promedios, y que el costo real definitivo deberá ser determinado por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas al momento de actualizar la escala única y obligatoria del Incentivo Único-CAFAE, considerando la información detallada y actualizada del AIRHSP y aplicando el principio de homologación al monto más alto en cada nivel remunerativo establecido en el artículo 4 de la Ley N° 32424.

2. Fuente de financiamiento y sostenibilidad fiscal

La viabilidad fiscal de la presente modificación legislativa está plenamente garantizada por el mecanismo de financiamiento establecido en el artículo 6 de la fórmula legal propuesta, que incorpora un nuevo artículo 7-A a la Ley N° 32424. Esta disposición establece con absoluta claridad que el gasto que demande la aplicación de la presente ley modificatoria se financiará con cargo al presupuesto institucional del Pliego 10 - Ministerio de Educación, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Esta precisión es fundamental porque garantiza que la implementación de la medida no generará presiones adicionales sobre el presupuesto público agregado ni afectará el cumplimiento de las metas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual.

El presupuesto institucional del Ministerio de Educación para el año fiscal 2025 asciende a más de cuarenta mil millones de soles, destinados a financiar la política educativa nacional en todos sus niveles y modalidades. El costo estimado de la presente medida, que alcanza aproximadamente diecinueve millones ochocientos mil soles anuales, representa menos del cero punto cero cinco por ciento del presupuesto total del sector educación. Esta proporción mínima demuestra que el Ministerio de Educación cuenta con suficiente capacidad presupuestal para absorber el costo de la homologación del Incentivo Único-CAFAE de los servidores administrativos de sus unidades ejecutoras en Lima Metropolitana, sin que ello implique afectar la provisión de servicios educativos, la implementación de programas estratégicos o el cumplimiento de las metas de gestión del sector.

Para facilitar la implementación presupuestal de la medida, el artículo 6 de la fórmula legal propuesta autoriza expresamente al Pliego 10 para realizar las modificaciones presupuestarias necesarias en el marco de las leyes anuales de presupuesto del sector público. Esta autorización legal permite al Ministerio de Educación efectuar las transferencias, habilitaciones o ajustes presupuestarios que resulten necesarios entre sus diversas unidades ejecutoras y programas presupuestales, con el fin de generar los recursos que demande el pago del Incentivo Único-CAFAE homologado a los servidores administrativos de las unidades ejecutoras ubicadas en Lima Metropolitana. Esta autorización está sujeta, desde luego, al cumplimiento de los procedimientos y requisitos establecidos en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y sus normas reglamentarias, garantizando así la transparencia y regularidad de la ejecución presupuestal.

La sostenibilidad fiscal de la medida en el mediano y largo plazo está garantizada por varias razones adicionales. En primer lugar, el costo de la homologación constituye un gasto permanente de planilla que, una vez implementado, se incorpora de manera estructural al presupuesto del Pliego 10 y debe ser considerado en las proyecciones presupuestales de los años fiscales siguientes. En segundo lugar, el número de servidores beneficiarios constituye una población relativamente estable que no experimenta variaciones significativas en el corto plazo, lo que permite una adecuada programación presupuestal. En tercer lugar, el incremento en la compensación de estos servidores contribuirá a mejorar su productividad, reducir la rotación de personal y fortalecer la capacidad de gestión administrativa del sector





educación en Lima Metropolitana, generando beneficios que compensan parcialmente el costo de la medida.

3. Análisis costo-beneficio y justificación de la inversión

Más allá del análisis puramente fiscal, resulta fundamental evaluar los beneficios múltiples que generará la implementación de la presente modificación legislativa, tanto para los servidores beneficiarios como para el sistema educativo en su conjunto y para la sociedad en general. Desde la perspectiva de los beneficios monetarios directos, la homologación del Incentivo Único-CAFAE implicará una mejora sustancial en el ingreso disponible de aproximadamente mil familias cuyos jefes de hogar laboran como servidores administrativos en las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana. El incremento promedio de mil seiscientos cincuenta soles mensuales por servidor representa, en muchos casos, un aumento superior al cincuenta por ciento de su ingreso mensual disponible, lo que tendrá un impacto significativo en la mejora de su calidad de vida y en sus posibilidades de acceso a bienes y servicios básicos.

Este incremento en el ingreso de las familias beneficiarias generará, además, un efecto multiplicador positivo en la economía local, particularmente en los distritos de Lima Metropolitana donde residen estos servidores. El mayor poder adquisitivo de estas familias se traducirá en un incremento del consumo de bienes y servicios en sus localidades de residencia, beneficiando al comercio local y contribuyendo a dinamizar la actividad económica de sus comunidades. Estudios económicos han demostrado que los incrementos salariales dirigidos a trabajadores de ingresos medios y bajos, como es el caso de los servidores administrativos del Estado, tienen un efecto multiplicador más alto que otros tipos de transferencias o subsidios, porque estos trabajadores tienden a gastar una proporción mayor de su ingreso adicional en consumo corriente.

Desde la perspectiva de los beneficios no monetarios, la implementación de la presente modificación legislativa generará impactos positivos significativos en la gestión del sector educación en Lima Metropolitana. La corrección de la injusticia remunerativa que actualmente afecta a los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 contribuirá a mejorar sustancialmente su motivación laboral, su compromiso institucional y su identificación con los objetivos estratégicos del sector educación. La literatura especializada en gestión de recursos humanos ha demostrado de manera concluyente que la percepción de justicia y equidad en materia remunerativa constituye uno de los factores más importantes para mantener altos niveles de motivación, productividad y compromiso organizacional en el personal de cualquier institución, tanto pública como privada.

La reducción de la brecha salarial interna en el sector educación contribuirá, asimismo, a disminuir los niveles de rotación de personal administrativo en las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana. Actualmente, estas unidades ejecutoras enfrentan dificultades para retener a su personal administrativo más calificado y experimentado, que frecuentemente opta por buscar oportunidades laborales en otras entidades del sector público o en el sector privado que ofrecen mejores condiciones remunerativas. La alta rotación de personal genera costos significativos asociados a los procesos de reclutamiento, selección y capacitación de nuevo personal, además de afectar negativamente la continuidad de los procesos administrativos y la memoria institucional de estas entidades. La homologación del Incentivo Único-CAFAE contribuirá a estabilizar las plantillas de personal administrativo y a reducir estos costos de transacción.



Finalmente, desde una perspectiva sistémica, la aprobación de la presente modificación legislativa fortalecerá la coherencia del ordenamiento jurídico peruano y el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos laborales. La corrección de una situación de discriminación salarial injustificada mediante una reforma legislativa consensuada constituye un ejemplo positivo de cómo el sistema democrático peruano puede identificar y corregir inequidades normativas, fortaleciendo así la legitimidad institucional del Estado y la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento del sistema jurídico. La medida sentará, además, un precedente valioso para futuras políticas de equidad remunerativa en el sector público, demostrando que es posible avanzar hacia una mayor justicia salarial sin comprometer la sostenibilidad fiscal ni la calidad de los servicios públicos.

IV. EFECTO SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y VINCULACIÓN CON POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Integración armónica con el ordenamiento jurídico vigente



La presente modificación legislativa se integra de manera armónica y coherente con el ordenamiento jurídico vigente, perfeccionando la Ley N° 32424 sin alterar su estructura fundamental ni modificar sus principios rectores. Las modificaciones propuestas a los artículos 1, 3, 4 y 5 de la Ley N° 32424 tienen un carácter esencialmente aclaratorio y expansivo, en el sentido de que no modifican los mecanismos técnicos de homologación ni los procedimientos establecidos en la norma original, sino que únicamente amplían su ámbito de aplicación personal para incluir expresamente a los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 ubicadas en Lima Metropolitana. Esta técnica legislativa de modificación parcial y específica garantiza la estabilidad del marco normativo existente y facilita la implementación administrativa de la reforma, porque las autoridades competentes podrán aplicar los mismos criterios, procedimientos y sistemas de información que ya vienen utilizando para implementar la Ley N° 32424 respecto de los servidores de los gobiernos regionales.

La incorporación del nuevo artículo 7-A a la Ley N° 32424 tampoco altera la estructura fundamental de la norma, sino que establece una disposición específica de financiamiento que complementa y precisa el marco general establecido en los artículos 6 y 7 de la ley original. Esta técnica de incorporación de artículos adicionales mediante la utilización de letras (artículo 7-A) está expresamente prevista en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República y permite añadir disposiciones nuevas sin renumerar todo el articulado de la ley, facilitando así la identificación y aplicación de la norma por parte de los operadores jurídicos y de los ciudadanos en general.

La presente modificación legislativa no deroga ni modifica otras disposiciones del ordenamiento jurídico más allá de los artículos específicos de la Ley N° 32424 que se han identificado. En particular, la reforma no afecta las disposiciones del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, ni las normas que regulan el Sistema Nacional de Presupuesto o el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del sector público. La modificación se limita estrictamente a ampliar el ámbito de aplicación de un beneficio remunerativo específico, el Incentivo Único-CAFAE, respecto de una población claramente delimitada de servidores administrativos, sin crear nuevos conceptos remunerativos ni alterar la estructura general del sistema de compensaciones del sector público.

2. Fortalecimiento del sistema de gestión de recursos humanos del Estado

La aprobación de la presente modificación legislativa contribuirá significativamente a fortalecer el sistema de gestión de recursos humanos del Estado peruano, garantizando la aplicación uniforme y coherente de los criterios de compensación salarial para los servidores administrativos sujetos al régimen del Decreto Legislativo 276. Uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de gestión de recursos humanos del sector público peruano es la existencia de múltiples escalas remunerativas desarticuladas entre sí, que generan inequidades injustificadas entre servidores que desempeñan funciones equivalentes en diferentes entidades o sectores del Estado. La Ley N° 32424 representó un esfuerzo importante para avanzar hacia la unificación de las escalas del Incentivo Único-CAFAE en el ámbito de los gobiernos regionales, y la presente modificación legislativa completa ese proceso de armonización incorporando a los servidores de las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana.



La implementación de esta reforma contribuirá a consolidar el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) como la herramienta fundamental para la gestión de la información de recursos humanos del Estado y para el diseño de políticas remunerativas basadas en criterios técnicos en información confiable. La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, en cumplimiento de la primera disposición complementaria final de la presente ley, deberá actualizar la escala única y obligatoria del Incentivo Único-CAFAE incorporando la información completa de los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana. Este proceso de actualización fortalecerá la integridad y exhaustividad de la información contenida en el AIRHSP y permitirá contar con un diagnóstico más preciso sobre la estructura remunerativa de los servidores administrativos del Decreto Legislativo 276 en todo el país.

La presente reforma contribuirá, asimismo, a reducir la conflictividad laboral en el sector público y a prevenir futuras demandas judiciales por discriminación remunerativa. La existencia de diferencias salariales injustificadas entre servidores que se encuentran en situaciones comparables constituye una fuente permanente de tensión laboral, genera malestar en el personal afectado y puede dar lugar a reclamos administrativos o judiciales que terminan afectando la gestión institucional y generando costos adicionales para el Estado. Al corregir de manera proactiva la situación de discriminación que afecta a los servidores de las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana, el Estado peruano demuestra su compromiso con la justicia laboral y reduce el riesgo de eventuales demandas judiciales que podrían prosperar sobre la base de la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema que reconoce el derecho a igual remuneración por trabajo de igual valor.

3. Vinculación con el Acuerdo Nacional y la agenda de reforma del Estado

La presente iniciativa legislativa se inscribe plenamente en los lineamientos de política de Estado establecidos en el Acuerdo Nacional, particularmente en lo que se refiere a la **Política de Estado N° 14, denominada "Acceso al empleo pleno, digno y productivo"**. Esta política de Estado, suscrita por todas las fuerzas políticas y sociales representativas del país, compromete al Estado peruano a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local, así como a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuados, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Entre los compromisos específicos de esta política de Estado figura la garantía del cumplimiento del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, eliminando toda forma de discriminación laboral.



La modificación legislativa propuesta materializa concretamente este compromiso del Acuerdo Nacional al eliminar una situación de discriminación salarial que afecta a aproximadamente mil servidores públicos administrativos. La corrección de esta inequidad remunerativa contribuye a mejorar la calidad del empleo público en el sector educación, garantizando que los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana perciban ingresos adecuados y proporcionales a las responsabilidades que asumen. Esta mejora en las condiciones laborales y remunerativas de los servidores públicos administrativos se alinea, además, con el objetivo más amplio de fortalecer la carrera pública y de atraer y retener talento humano calificado en el sector público peruano.

La presente iniciativa se vincula también con la **Agenda Legislativa del Congreso de la República para el periodo 2024-2025, específicamente con el Objetivo II referido a Equidad y Justicia Social, en cuyo marco se ha identificado como tema prioritario la "Equiparación de derechos laborales"**. La agenda legislativa reconoce que subsisten en el ordenamiento jurídico peruano diversas situaciones de inequidad en materia de derechos laborales que requieren atención prioritaria del Poder Legislativo. La presente modificación a la Ley N° 32424 constituye una respuesta concreta a esta prioridad legislativa, demostrando que es posible avanzar en la equiparación de derechos laborales mediante reformas legales específicas, bien fundamentadas y fiscalmente viables.

Finalmente, la presente reforma se enmarca en el proceso más amplio de modernización del Estado y de reforma del servicio civil peruano. Aunque la reforma del servicio civil ha avanzado mediante la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y la promulgación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, subsisten importantes desafíos relacionados con la convivencia de múltiples regímenes laborales y escalas remunerativas en el sector público. Mientras se avanza hacia la consolidación definitiva de un régimen único del servicio civil, resulta fundamental corregir las inequidades más graves que existen al interior de cada régimen laboral, como es el caso de las diferencias injustificadas en el pago del Incentivo Único-CAFAE entre servidores del Decreto Legislativo 276 que se encuentran en situaciones comparables. La presente modificación legislativa constituye, en este sentido, un paso concreto hacia la construcción de un sistema de compensaciones más equitativo, transparente y racional en el sector público peruano.

V. CONCLUSIONES

La presente iniciativa legislativa constituye una respuesta necesaria, justa, viable y oportuna a una situación de discriminación salarial injustificada que afecta aproximadamente a mil servidores públicos administrativos que laboran en las unidades ejecutoras del Pliego 10 - Ministerio de Educación ubicadas en Lima Metropolitana. La exclusión de estos servidores del ámbito de aplicación de la Ley N° 32424 carece de toda justificación objetiva, razonable y proporcional, y constituye una vulneración flagrante del principio constitucional de igualdad ante la ley y del derecho a igual remuneración por trabajo de igual valor reconocido tanto en la Constitución Política del Perú como en los convenios internacionales ratificados por nuestro país.

La modificación legislativa propuesta corrige esta situación mediante la inclusión expresa de los servidores administrativos de las unidades ejecutoras del Pliego 10 en Lima Metropolitana dentro del ámbito de aplicación de la Ley N° 32424, garantizando que perciban el Incentivo Único-CAFAE en las mismas condiciones que sus pares de los gobiernos regionales y de la sede central del Ministerio de Educación. Las modificaciones propuestas a los artículos 1, 3, 4 y 5 de la Ley N° 32424, así como la incorporación del nuevo artículo 7-A, están técnicamente bien diseñadas y se integran armónicamente con el ordenamiento jurídico vigente, sin alterar



la estructura fundamental de la norma original ni los principios y mecanismos que la sustentan.

La viabilidad fiscal de la medida está plenamente garantizada mediante el establecimiento de una fuente específica de financiamiento con cargo al presupuesto institucional del Pliego 10 - Ministerio de Educación, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. El costo estimado de la medida, que alcanza aproximadamente diecinueve millones ochocientos mil soles anuales, representa una proporción mínima del presupuesto total del sector educación y puede ser absorbido sin afectar la provisión de servicios educativos ni el cumplimiento de las metas fiscales del país. La inversión que demanda la implementación de esta reforma se justifica plenamente por los múltiples beneficios que generará, tanto para los servidores beneficiarios y sus familias como para el fortalecimiento de la gestión administrativa del sector educación y para la coherencia del sistema jurídico peruano.

La aprobación de la presente modificación legislativa materializará concretamente los compromisos asumidos por el Estado peruano en el Acuerdo Nacional y en diversos instrumentos internacionales en materia de igualdad laboral y no discriminación. Demostrará, además, que el sistema democrático peruano cuenta con la capacidad y la voluntad política necesarias para identificar y corregir inequidades normativas, fortaleciendo así la legitimidad institucional del Estado y la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento del sistema jurídico. Por todas estas razones, se recomienda la aprobación de la presente iniciativa legislativa, que redundará en beneficio de mil familias peruanas y contribuirá a construir un sector público más justo, equitativo y eficiente.

Lima 30 de setiembre de 2025

