



COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

"Año del Bicentenario, de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la "Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos las siguientes iniciativas legislativas:

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la propuesta legislativa
11446/2024-CR	Elizabeth Sara Medina Hermosilla	Bloque Magisterial de Concertación Nacional	Ley que establece la homologación en nivelación de la escala del incentivo único del CAFAE para el personal administrativo del Decreto Legislativo 276 del Instituto Nacional Penitenciario
11715/2024-CR	Nivardo Edgar Tello Montes	Podemos Perú	Ley que autoriza la adecuación de la escala del incentivo único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276 del Instituto Nacional Penitenciario (INPE)



Dictamen aprobado por **MAYORÍA** recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la "Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

12009/2025-CR	Isaac Mita Alanoca	Perú Libre	Proyecto de Ley que autoriza la adecuación progresiva de la escala del incentivo único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276 del Instituto Nacional Penitenciario
-------------------------------	-----------------------	------------	--

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Segunda Sesión Extraordinaria, celebrada el 10 de octubre de 2025, acordó por **MAYORIA** de los presentes, la **APROBACIÓN** del presente dictamen.

Con los votos a favor los congresistas: CRUZ MAMANI, Flavio; ALCARRAZ AGÜERO, Yorel Kira; AMURUZ DULANTO, Yessica Rosselli; BALCÁZAR ZELADA, José María; CERRÓN ROJAS, Waldemar José; CORDERO JON TAY, Luis Gustavo; CUTIPA CCAMA, Víctor Raúl; DÁVILA ATANACIO, Pasión Neomías; GONZA CASTILLO, Américo; MORANTE FIGARI, Jorge Alberto; PALACIOS HUAMÁN, Margot; PAREDES GONZALES, Alex Antonio y RUÍZ RODRÍGUEZ, Magaly Rosmery.

Votos en contra de los congresistas: VENTURA ÁNGEL, Héctor José; HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith; JIMÉNEZ HEREDIA, David Julio y RAMÍREZ GARCÍA, Tania Estefany.

Con la abstención de la congresista JAUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO, María de los Milagros.

Asimismo, en dicha sesión, se aprobó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar el presente acuerdo de comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

PROYECTO DE LEY	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE DECRETO E INGRESO A LA COMISIÓN	COMISIONES
11446/2024-CR	05/06/2025	05/06/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República Justicia y Derechos Humanos
11715/2024-CR	19/06/2025	20/06/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República Justicia y Derechos Humanos
12009/2025-CR	04/08/2025	05/08/2025	Presupuesto y Cuenta General de la República Justicia y Derechos Humanos

Las iniciativas legislativas materia del presente dictamen cumplen con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, por lo que se realizó el estudio correspondiente.

1.2 Antecedentes parlamentarios

De acuerdo con el Sistema Peruano de Información Jurídica¹, el artículo 23, de la Constitución Política del Perú de 1993 ha sufrido modificación por el Artículo único de la Ley 32188, publicada el 11 de diciembre de 2024.

1

¹ Consultado en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

2.1 El Proyecto de Ley 11446/2024-CR

Consta de dos artículos y dos disposiciones complementarias.

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

El segundo artículo indica la homologación del Incentivo único del CAFAE para el personal administrativo del Decreto Legislativo 276 del Instituto Nacional Penitenciario se financia exclusivamente con la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, con cargo al presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público; para tal efecto se autoriza al Pliego del Instituto Nacional Penitenciario para realizar las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, quedando exceptuada de lo dispuesto en el artículo 6 y en numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley N° 32185, previo informe favorable de la Dirección General de Presupuesto Público y opinión técnica de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas.

La primera disposición complementaria se encarga y autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas, a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias en ejercicio de sus competencias y en coordinación el Instituto Nacional Penitenciario, y puedan ejecutar las acciones adecuadas para cumplir con el objeto de la presente ley, asimismo el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos, en un plazo de 60 días de publicada la presente ley, registrara de oficio en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), los

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

montos y la escala del Incentivo Único - CAFAE aprobados del Pliego Presupuestal señalado en la presente Ley.

Finalmente, la segunda disposición complementaria indica que debe derogarse o dejar sin efecto, según corresponda, las normas que se opongan a la presente ley.

2.2 El Proyecto de Ley 11715/2024-CR

Consta de cinco artículos y una disposición complementaria final.

El primer artículo tiene por objeto autorizar la adecuación del Incentivo Único del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) que percibe el personal del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) comprendido en el régimen del Decreto Legislativo 276, con la finalidad de actualizar y uniformizar dicho concepto no remunerativo conforme a los criterios aplicados en otras entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales.

El segundo artículo tiene por finalidad establecer el marco normativo que permita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, realizar un análisis técnico comparativo de las escalas del Incentivo Único de CAFAE que perciben las entidades del Estado. Con base en dicho análisis, se formulará una nueva y mejorada escala del Incentivo Único de CAFAE aplicable al personal sujeto al Decreto Legislativo N° 276 del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), en atención a que dicha entidad presenta actualmente una de las escalas más bajas del sector público. La Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos aprobará, mediante Resolución Directoral, los montos y la nueva escala del Incentivo Único - CAFAE, la cual será de aplicación exclusiva para el personal del régimen del Decreto Legislativo N° 276 de las Unidades Ejecutoras del INPE comprendidas como beneficiarias.

El tercer artículo indica que se autoriza, de manera excepcional, al Instituto Nacional Penitenciario (INPE) a efectuar la adecuación del Incentivo Único

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) correspondiente al personal comprendido en el régimen del Decreto Legislativo 276, a fin de homologarlo con las escalas vigentes en otras entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales, conforme al principio de equidad y sin afectar los recursos del Tesoro Público.

El cuarto artículo señala el otorgamiento del Incentivo Único – CAFAE al personal del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) comprendido en el régimen del Decreto Legislativo 276 se financia exclusivamente con la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, con cargo al presupuesto institucional del Pliego 061 – INPE, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Para tal efecto, se autoriza al Pliego 061 del Gobierno Nacional a realizar las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático que resulten necesarias, quedando exceptuado de lo dispuesto en el artículo 6 y en el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal correspondiente, previa emisión del informe favorable de la Dirección General de Presupuesto Público y de la opinión técnica de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH) del Ministerio de Economía y Finanzas. La DGGFRH registrará de oficio, en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), los montos y la escala del Incentivo Único - CAFAE aprobados mediante Resolución Directoral.

Para efectos de la implementación de la presente Ley, el Instituto Nacional Penitenciario queda exonerado de las limitaciones establecidas en el artículo 6 y en el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público que se encuentre vigente. Asimismo, los profesionales comprendidos en el Artículo 2 que, a la entrada en vigencia de la presente Ley, no mantengan vínculo laboral vigente con la Contraloría General de la República, deberán ser reincorporados conforme a los alcances y disposiciones de la presente norma.

El quinto artículo establece la incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 – Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en la modalidad de plazo indeterminado, dispuesta por la presente Ley, se

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

financia con cargo al presupuesto institucional de la Contraloría General de la República, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

La Contraloría General de la República queda autorizada a realizar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, conforme a la normativa vigente del Sistema Nacional de Presupuesto.

Finalmente, la única disposición complementaria final, se encarga y autoriza al Instituto Nacional Penitenciario (INPE), entidad adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias, en ejercicio de sus competencias y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, para ejecutar las acciones que permitan el cumplimiento del objeto de la presente Ley.

Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH), deberá, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir de la publicación de la presente Ley, registrar de oficio en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), los montos y la nueva escala del Incentivo Único - CAFAE aprobados, correspondientes a los pliegos presupuestales comprendidos en el alcance de esta norma.

2.3 El Proyecto de Ley 12009/2025-CR

Consta de cinco artículos y una disposición complementaria final.

El primer artículo tiene por objeto autorizar la adecuación progresiva del incentivo único del CAFAE que percibe el personal del Instituto Nacional Penitenciario sujeto al régimen del Decreto Legislativo 276.

El segundo artículo tiene por finalidad uniformizar y actualizar de forma progresiva las escalas del incentivo único del CAFAE, de carácter no remunerativo, para el personal del Instituto Nacional Penitenciario, en concordancia con las escalas aplicadas en otras entidades del gobierno nacional y gobiernos regionales, en aplicación del principio constitucional de igualdad de derechos.

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la "Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

El tercer artículo indica que se autoriza excepcionalmente al Instituto Nacional Penitenciario para que realice adecuación progresiva del incentivo único de CAFAE para el personal sujeto al Decreto Legislativo 276, a fin de homologarlo con los montos establecidos en otras instituciones del gobierno nacional y gobiernos regionales.

El cuarto artículo menciona al Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (DGGFRH), realizar un análisis y estudio de las escalas del Incentivo único de CAFAE en todas las entidades del Estado que lo perciben. Sobre esta base, propone una nueva escala para el personal del Instituto Nacional Penitenciario sujeto al Decreto Legislativo 276.

El quinto artículo menciona el otorgamiento del incentivo único del CAFAE donde se financia exclusivamente con los descuentos por tardanzas e inasistencia al trabajo, donaciones, legados y transferencias de recursos con cargo al presupuesto de la entidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. La DGGFRH registra de oficio en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) los montos y la escala del incentivo único del CAFAE aprobados mediante resolución directoral. Para efectos de implementar la presente ley, el Instituto Nacional Penitenciario queda exonerado de las limitaciones dispuestas en el artículo 6 y en el numeral 9.1 del artículo 9 de Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo.

Finalmente, la única disposición complementaria final, se autoriza al Instituto Nacional Penitenciario, adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a realizar las modificaciones necesarias, en ejercicio de sus competencias y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, para ejecutar las acciones requeridas a fin de cumplir con el objeto de la presente Ley.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Legislación Nacional:

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

- Constitución Política del Perú 1993: numeral 2 del artículo 2; 23, 24 y numeral 1 del artículo 26. Derechos Fundamentales de la persona en igualdad ante la ley y de los Derechos laborales sin discriminación.
- Ley 28411 “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”. Artículos 47 y 48
- Decreto Legislativo 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

3.2 Legislación Comparada:

En varios países existen figuras similares al CAFAE que buscan complementar los ingresos o beneficios asistenciales de los servidores públicos, aunque con denominaciones distintas:

- **Chile:** se dan asignaciones y bonos en la Ley de Presupuestos anuales para funcionarios públicos (bono de modernización, asignación por desempeño colectivo).
- **Colombia:** prima técnica y bonificaciones salariales diferenciadas para empleados públicos, reguladas en el Decreto 1042/1978.
- **México:** compensaciones y estímulos a servidores públicos por desempeño o condiciones laborales, previstos en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y las condiciones generales de trabajo.

3.3 Tratados Internacionales:

- Convenio OIT 100 – Igualdad de remuneración 1951, obliga a garantizar igualdad de trato salarial por trabajo de igual valor.
- Convenio OIT 111 – Discriminación en el empleo 1958, prohíbe la discriminación en condiciones de empleo.
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos – artículo 24, igualdad ante la ley, sostiene la no discriminación en trato laboral.

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – artículo 7, reconoce el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, incluyendo remuneración justa.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1 Análisis Técnico Legal

Los proyectos de ley materia del presente dictamen tiene como base constitucional y legal el numeral 2 del artículo 2 sobre el principio de igualdad ante la ley y los artículos 23,24 y numeral 1 del artículo 26 sobre los derechos laborales de la persona sin discriminación señalados en la Constitución Política del Perú, todos ellos que reconocen la dignidad del trabajador y el derecho a una remuneración suficiente y equitativa, esto se fundamentan en la prohibición de discriminación entre trabajadores públicos sujetos a un mismo régimen Decreto Legislativo 276, Ley de la Carrera Administrativa aplicables al personal y según el Tribunal Constitucional y la normativa vigente, el CAFAE tiene naturaleza no remunerativa y asistencial, aunque consolidado como incentivo único (Ley del presupuesto 30879 y su prórroga, Ley 31084). El problema fue que el Instituto Nacional Penitenciario- INPE, fue excluido de la consolidación del Incentivo único - CAFAE en 2019, generando inequidad frente a otras entidades del Estado.

No contravienen disposiciones de la Ley 32185, Ley de Presupuesto del año fiscal 2025, ni del régimen sino con cargo a su propio presupuesto institucional que no demandan recursos adicionales al Tesoro Público, esto se financia con el Pliego 061 del INPE y fuentes propias del CAFAE. Esto se enmarcan dentro del principio de equidad remunerativa y trato igualitario entre servidores del mismo régimen laboral en distintas entidades públicas.

Los proyectos facultan al MEF (DGGFRH) a registrar las nuevas escalas en el AIRHSP, lo que garantiza control fiscal y sostenibilidad presupuestal.

La iniciativa se ajusta a la técnica legislativa que sigue la estructura de la ley material (objeto, finalidad, financiamiento y disposiciones complementarias, exposición de motivos y sustento constitucional).

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

4.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Sobre la necesidad podemos señalar que el personal del INPE percibe montos muy inferiores en comparación con sus pares el gobierno nacional y gobiernos regionales. Tenemos por ejemplo al funcionario en el INPE que recibe S/ 1560.00, mientras que las otras entidades perciben mayor monto de incentivo único del CAFAE.

CUADRO DE MONTO ASIGNACIÓN POR INCENTIVO ÚNICO DE CAFAE DE OTRAS ENTIDADES

Niveles	GORE HUANUCO	GORE ANCASH	GORE CUSCO	MEF	MTC	INPE
F-6	3,523.33	6,523	-	11,270	-	-
F-5	3,523.33	6,023	3,620	11,270	3819	-
F-4	3,523.33	5,523	3,450	9,070	-	1560
F-3	3,194.33	5,023	3,100	9,070	3259	1560
F-2	2,573.33	4,523	3,000	6,627	2849	1560
F-1	2,573.33	4,023	3,000	-	2719	1560
Profesionales	2,493.33	-	2,900	5,784	2589	1430
Técnicos /auxiliares	2,443.33	3,523	2,580	3,105	2359	1370 1350

CUADRO DE MONTO ASIGNACIÓN POR INCENTIVO ÚNICO DE CAFAE DEL INPE

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

Existe una brecha histórica y una necesidad real de una clara desigualdad remunerativa del incentivo CAFAE dentro del mismo régimen laboral Decreto Legislativo 276, lo que vulnera el principio de equidad y genera una discriminación salarial objetiva. Estos proyectos de ley buscan sincerar y

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

uniformizar el trato remunerativo frente a otros servidores públicos. Los trabajadores penitenciarios realizan funciones administrativas y de apoyo en un entorno de alto riesgo social y de seguridad ciudadana, lo que refuerza la necesidad de una compensación equitativa.

Resulta viable, ya que el financiamiento se sostiene con recursos ordinarios del Pliego 061 y con fondos internos del CAFAE (descuentos por tardanzas, inasistencias, donaciones, legados y transferencias), la implementación depende de la coordinación técnica entre el INPE y el MEF, lo que garantiza control presupuestal y gradualidad (adecuación progresiva).

Por último, tiene una gran oportunidad, ya que la medida se alinea con la Agenda Legislativa 2024-2025 y con las políticas del Acuerdo Nacional en materia de equidad laboral, justicia social y políticamente oportuna, permitiría corregir la desigualdad sin alterar el equilibrio presupuestario nacional y que esto contribuye al fortalecimiento institucional del sistema penitenciario, mejorando la moral, eficiencia y desempeño del personal.

4.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Ambos proyectos de ley se sustentan en la Constitución Política del Perú en su numeral 2 artículo 2, reconoce el derecho de igualdad ante la ley y los artículos 23, 24 y numeral 1 del artículo 26, reconociendo la protección de la dignidad del trabajador y derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que sirve de fundamento para eliminar la discriminación que afecta al personal del INPE

Asimismo, la base legal del régimen laboral del régimen del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Normas del CAFAE (DS. 004-SC-67, 006-75-PM-INAP y Decreto de Urgencia 088-2001), que establecen la naturaleza asistencial y no remunerativa de los incentivos.

Según el Tribunal Constitucional, los CAFAE son organizaciones singulares, no propiamente estatales ni privadas, que administran fondos para asistencia y estímulo.

El efecto de la vigencia de la norma se da en los siguientes puntos:

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

1. El efecto normativo: autoriza al INPE, en coordinación con el MEF, a adecuar progresivamente las escalas del incentivo único del CAFAE para su personal del régimen D.L. 276, sin demandar recursos del Tesoro Público.
2. El alcance jurídico: eximen al INPE de las restricciones presupuestarias del artículo 6 y numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley de presupuesto vigente, garantizando su implementación.
3. Efecto administrativo: una vez aprobadas las nuevas escalas por resolución directoral del MEF, estas se registran automáticamente en el aplicativo informático AIRHSP, generando efectos jurídicos y presupuestarios inmediatos.
4. Impacto esperado: Se produce una actualización ordenada y sostenida de los incentivos, promoviendo equidad entre los servidores penitenciarios y otras entidades públicas, corrigiendo la omisión histórica de inclusión.
5. Efecto en la gestión institucional: al mejorar las condiciones de incentivo, se espera un mayor rendimiento laboral y motivación del personal del INPE y con esto puede contribuir indirectamente a una mejor gestión penitenciaria y fortalecimiento institucional.

V. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

5.1 Proyecto de Ley 11446/2024-CR:

Cuadro 1
Requerimiento de opiniones y respuestas

INSTITUCIÓN	OFICIO DE REQUERIMIENTO	FECHA	OFICIO DE RESPUESTA	FECHA DE RECEPCIÓN
SERVIR	Oficio 2284-PO-2024-2025-CJDH-P/CR	16.06.2025	Oficio 0784-2025-SERVIR-PE	17.09.2025

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

INPE	Oficio 2285-PO-2024-2025-CJDH-P/CR	16.06.2025	Sin respuesta	
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio 2286-PO-2024-2025-CJDH-P/CR	16.06.2025		
Ministerio de Justicia y Derecho Humanos	Oficio 2287-PO-2024-2025-CJDH-P/CR	16.06.2025		

5.2 Proyecto de Ley 11715/2024-CR:

INSTITUCIÓN	OFICIO DE REQUERIMIENTO	FECHA	OFICIO DE RESPUESTA	FECHA DE RECEPCIÓN
INPE	Oficio 2430-PO-2024-2025-CJDH-P/CR	01.07.2025	Sin respuesta	
SERVIR	Oficio 2431-PO-2024-2025-CJDH-P/CR	01.07.2025		
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio 2432-PO-2024-2025-CJDH-P/CR	01.07.2025		
Ministerio de Justicia y Derecho Humanos	Oficio 2433-PO-2024-2025-CJDH-P/CR	01.07.2025		

5.3 Proyecto de Ley 12009/2025-CR:

INSTITUCIÓN	OFICIO DE REQUERIMIENTO	FECHA	OFICIO DE RESPUESTA	FECHA DE RECEPCIÓN
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Oficio 0178-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	08.09.2025	Sin respuesta	
Poder Judicial	Oficio 0179-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	08.09.2025		
INPE	Oficio 0180-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	08.09.2025		

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la "Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

SERVIR	Oficio 0181-PO-2025-2026-CJDH-P/CR	08.09.2025		
--------	------------------------------------	------------	--	--

VI. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

➤ Proyecto de Ley 11446/2024-CR:

a. SERVIR

Mediante el informe técnico N°1412-2025- SERVIR-GPGSC, emitido por la Gerenta de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, de fecha 16 de julio de 2025 indica que:

El proyecto busca homologar la escala del incentivo único del CAFAE para el personal administrativo del INPE bajo el régimen del Decreto Legislativo 276, comparando con otras entidades públicas. Esta materia se relaciona directamente con los ingresos del personal del sector público, por lo que la competencia exclusiva para emitir opinión vinculante corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas MEF emitir opinión, no a SERVIR, por lo que advierte que la iniciativa tiene impacto presupuestal y, no, por tanto, debe contar con la opinión del MEF y la DGPP en el marco del sistema nacional de presupuesto.

VII. OPINIONES CIUDADANAS

a. Opiniones recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República.

➤ Proyecto de Ley 11446/2024-CR:

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

De las 372 opiniones realizadas por la ciudadanía, todas están a favor de este proyecto de ley; todos ellos expresan un respaldo unánime a la homologación y nivelación del incentivo único del CAFAE para el personal administrativo del régimen DL. 276 del Instituto Nacional Penitenciario.

En conjunto, los ciudadanos señalan que existe una discriminación histórica hacia el personal del INPE frente a otros servidores del mismo régimen en distintas entidades. La homologación es vista como una medida de justicia, equidad e igualdad, en concordancia con la Constitución y el principio de no discriminación.

Se destaca que los trabajadores penitenciarios realizan una labor de alto riesgo y sacrificio, pero reciben uno de los incentivos más bajos del sector público. Por ello, la nivelación permitirá mejorar la economía familiar, afrontar el alto costo de vida y garantizar una jubilación más digna.

La iniciativa es entendida como un reconocimiento a la labor del personal penitenciario, largamente postergado y marginado por años. Por lo que en general, se solicita al Congreso la aprobación de la ley, al considerarla un acto de justicia social, laboral y dignidad para el sector.

➤ **Proyecto de Ley 11715/2024-CR:**

Todas las opiniones recibidas están a favor y bajo un mismo sentido, que es el de igualar el trato económico y reconocer la labor esencial, riesgosa y olvidada del personal del INPE bajo el régimen del D.L. 276, mediante la adecuación y nivelación del incentivo único del CAFAE.

b. Opiniones Ciudadanas Recibidas en reuniones de Trabajo, Audiencias Públicas y Sesiones Ordinarias

No se ha recibido opiniones ciudadanas en reuniones de trabajo, audiencias o sesiones ordinarias.

VIII. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, realizamos un análisis que identifique los efectos sobre las

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

personas o los grupos de personas en las que impactará la propuesta legislativa en estudio. De acuerdo, al siguiente cuadro:

Alternativa	Sujetos Involucrados	Análisis Costo - beneficio			
		Monetario (cuantitativo)		No Monetario (cualitativo)	
		Costos	Beneficios	Costos	Beneficios
Estos proyectos de ley buscan nivelar y homologar progresivamente la escala del Incentivo Único-CAFAE del personal del régimen DL. 276 del INPE, sin requerir recursos adicionales del Tesoro Público, conforme con el principio constitucional de igualdad ante la ley y equidad.	<u>Directos:</u> Personal administrativo y profesional bajo el régimen 276 del Instituto Nacional Penitenciario -INPE (funcionarios, profesionales, técnicos, auxiliares y personal en servicio especial). <u>Indirectos:</u> Familia de trabajadores beneficiarios y la ciudadanía que recibe un mejor servicio penitenciario. <u>Institucionales:</u> INPE, MINJUSDH, MEF (DGPP y DGGFRH)	No genera nuevos gastos al Tesoro Público. Se cubre con los recursos del Pliego 061 - INPE, provenientes de: recursos ordinarios disponibles, reasignaciones presupuestarias internas, descuentos por inasistencias, tardanzas, donaciones o transferencias. <u>Costo incremental estimado:</u> Monto actual: S/ 1,350-1,560. Monto propuesto: S/ 2,500-3,500 hasta S/ 5,523.	Ingreso adicional directo a los trabajadores, que fortalece su capacidad adquisitiva. Aumento de la productividad institucional al mejorar la motivación y desempeño.	Carga administrativa temporal para el MEF y el INPE al elaborar y registrar la nueva escala en el AIRHSP. Riesgo de inequidad temporal entre servidores si la aplicación es progresiva. Necesidad de control y fiscalización para evitar desviaciones del uso de fondos institucionales.	Equidad y justicia remunerativa: equipara al personal penitenciario con trabajadores del mismo régimen en otras entidades. Reconocimiento institucional: revaloriza el rol del servidor penitenciario, históricamente rezagado. Fortalecimiento del clima laboral: reducción de conflictos sociales internos. Mejora la gestión pública: servidores mas motivados generan una atención mas eficiente y humana



Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la "Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

					dentro del sistema penitenciario. Cumplimiento de derechos laborales constitucionales.
--	--	--	--	--	---

IX. PROPUESTA DE TEXTO SUSTITUTORIO

La comisión, como ha venido sustentando, propone la viabilidad de la propuesta, sin embargo, se ha considerado eliminar algunas subjetividades, ya que el análisis contempla en actualizar las escalas del CAFAE del Instituto Nacional Penitenciario, en concordancia con las escalas aplicadas en otras entidades del gobierno nacional y gobiernos regionales, garantizando en aplicación del principio constitucional de igualdad ante la ley sin discriminación de derechos; así mismo se considera la fórmula del proyecto de ley.

X. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado de Ley siguiente:

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la “Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público”

**LEY QUE AUTORIZA AL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO
LA HOMOLOGACIÓN DE LA ESCALA DEL INCENTIVO ÚNICO
DEL CAFAE PARA EL PERSONAL DEL DECRETO LEGISLATIVO
276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE
REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO**

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto autorizar al Instituto Nacional Penitenciario (INPE) a efectuar la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE que percibe el personal sujeto al Decreto Legislativo 276, Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad uniformizar, actualizar y sincerar los montos del Incentivo Único del CAFAE a que se refiere el artículo 1, en concordancia con las escalas vigentes en otras entidades del Gobierno nacional y en los gobiernos regionales, conforme con el principio constitucional de igualdad de derechos.

Artículo 3. Autorización

Se autoriza, de manera excepcional, al Instituto Nacional Penitenciario (INPE) a homologar la escala del Incentivo Único del CAFAE, con cargo a su presupuesto institucional, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, la cual aprueba la nueva escala mediante resolución directoral.

Artículo 4. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto del Pliego 061–INPE, sin demandar recursos adicionales al tesoro público. Para tal efecto, el INPE queda exceptuado de lo dispuesto en el artículo 6 y en el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 32185, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2025, previo informe favorable de la Dirección General de Presupuesto Público y opinión técnica de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Dictamen aprobado por MAYORÍA recaído en los Proyectos de Ley 11446/2024-CR, 11715/2024-CR y 12009/2025-CR; que, con texto sustitutorio, propone la "Ley que autoriza al Instituto Nacional Penitenciario la homologación de la escala del Incentivo Único del CAFAE para el personal del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público"

Artículo 5. Registro y supervisión

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, registra de oficio en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP) los montos y la escala aprobados del Incentivo Único del CAFAE del personal del INPE.

La supervisión la realizará mensualmente con cargo a dar cuenta al área competente con el fin de llevar el control respectivo.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 16:23:16-0500

Dese cuenta:
Sala de Comisión.
Lima, 10 de octubre de 2025



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 15:43:35-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 17/10/2025 12:21:46-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 16:47:29-0500

FLAVIO CRUZ MAMANI
Presidente
Comisión de Justicia y Derechos Humanos



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 13:59:50-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 12:25:36-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 17:16:23-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Luis
Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 15:09:23-0500



Firmado digitalmente por:
BALCAZAR ZELADA Jose
Ivoria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 09:44:03-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 09:56:52-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 10:48:18-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 10:20:42-0500



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 16:59:16-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 16:09:36-0500