

PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA NIVELACIÓN NACIONAL DEL INCENTIVO ÚNICO (CAFAE) PARA LOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS DEL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 276 DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE GARANTIZA LA NIVELACIÓN NACIONAL DEL INCENTIVO ÚNICO (CAFAE) PARA LOS SERVIDORES ADMINISTRATIVOS DEL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 276 DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer la nivelación y uniformización del Incentivo Único (CAFAE) para los servidores administrativos sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que prestan servicios en las universidades públicas, mediante la implementación de una escala única, homogénea y de aplicación obligatoria a nivel nacional.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad:

- a. Garantizar la equidad remunerativa entre los servidores administrativos del régimen del Decreto Legislativo N° 276 que laboran en las universidades públicas.
- b. Asegurar la progresividad de los derechos laborales, eliminando las brechas remunerativas injustificadas existentes entre universidades.
- c. Salvaguardar el principio de intangibilidad de los ingresos, evitando cualquier reducción de los montos actualmente percibidos por los servidores administrativos.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a todos los servidores administrativos del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276 que prestan servicios en las universidades públicas, sus facultades, filiales, unidades ejecutoras y demás órganos desconcentrados, cualquiera sea su ubicación geográfica o fuente de financiamiento institucional.



Artículo 4. Principios que rigen la nivelación del Incentivo Único (CAFAE)

El proceso de nivelación del Incentivo Único (CAFAE) se rige por los siguientes principios:

- a) Principio de no reducción de ingresos: En ningún caso, el monto que perciba un servidor administrativo por concepto de Incentivo Único (CAFAE), como resultado de la aplicación de la escala nivelada, podrá ser inferior al monto que viene percibiendo a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, conforme a la información registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).
- b) Principio de nivelación al monto más alto por nivel remunerativo: Para la determinación del monto único del Incentivo Único (CAFAE) por nivel remunerativo, se toma como referencia el monto más alto vigente que, a la fecha de promulgación de la presente ley, perciba un servidor administrativo dentro del mismo nivel remunerativo (auxiliar, técnico, profesional o funcionario) en cualquiera de las universidades públicas del país, conforme a la información registrada en el AIRHSP.

Dicho monto constituye el valor de referencia para la nivelación nacional del Incentivo Único (CAFAE) correspondiente a cada nivel remunerativo.

Artículo 5. Determinación de la escala única nivelada

- 5.1. Se autoriza a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a determinar la escala única y de aplicación obligatoria del Incentivo Único (CAFAE) para los servidores administrativos del régimen del Decreto Legislativo N° 276 de las universidades públicas.
- 5.2. La determinación de la escala se realiza por cada nivel remunerativo, utilizando la información actualizada contenida en el AIRHSP, incluyendo el número de servidores, su nivel, entidad de procedencia y el monto actualmente percibido por concepto de Incentivo Único (CAFAE).

Artículo 6. Sostenibilidad fiscal

El Ministerio de Economía y Finanzas adopta las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad fiscal de la nivelación dispuesta en la presente ley, en el marco de las leyes anuales de presupuesto del sector público.

Artículo 7. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las universidades públicas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y con la participación de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario contados desde su publicación, estableciendo los procedimientos para su implementación, la protección del principio de no reducción de ingresos y la adecuación del AIRHSP.

Lima, enero de 2026

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES

Las universidades públicas cumplen un rol estratégico en el desarrollo nacional, no solo como centros de formación profesional y generación de conocimiento, sino también como entidades públicas sujetas a los principios de eficiencia, meritocracia y buen gobierno. Para el cumplimiento de dichas funciones, el personal administrativo resulta indispensable, pues garantiza la continuidad operativa, financiera, académica y administrativa de las casas superiores de estudio.

El personal administrativo de las universidades públicas se encuentra mayoritariamente comprendido en el régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 276, régimen que ha sido históricamente afectado por políticas remunerativas fragmentadas, restricciones presupuestarias sucesivas y una aplicación desigual de los incentivos económicos complementarios, entre ellos el Incentivo Único – CAFAE.

Si bien el CAFAE tiene como finalidad complementar la remuneración de los servidores públicos, su aplicación en el ámbito universitario ha sido heterogénea, generando marcadas diferencias remunerativas entre servidores que desempeñan funciones equivalentes y ostentan el mismo nivel remunerativo, únicamente por pertenecer a distintas universidades públicas. Esta situación ha sido agravada por la ausencia de una escala nacional uniforme, pese a existir información centralizada en el AIRHSP y competencias normativas claras en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Frente a esta realidad, la presente iniciativa legislativa pretende corregir las distorsiones existentes en la asignación del Incentivo Único (CAFAE) en las universidades públicas.

Los proyectos de ley presentados en similar materia, son los siguientes:

NRO. DE PROYECTO DE LEY	DENOMINACIÓN
13111/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA LA NIVELACIÓN DEL CAFAE A LOS TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DEL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276 DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA



El Incentivo Único administrado por los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) tuvo un origen estrictamente asistencial y solidario, orientado a brindar apoyo social y estímulos a los servidores públicos a partir de recursos provenientes de sanciones por inasistencias y tardanzas injustificadas. Sin embargo, con el transcurso del tiempo y ante la incorporación de recursos ordinarios y directamente recaudados, el CAFAE fue desnaturalizando su finalidad original, convirtiéndose en un mecanismo de transferencia económica mensual que opera, en la práctica, como un complemento permanente de la remuneración de los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo N° 276, al margen de un esquema uniforme y debidamente integrado al sistema de gestión de recursos humanos del Estado.

Esta evolución se produjo de manera desordenada y desigual entre las entidades públicas, generando profundas disparidades en los montos otorgados a través del CAFAE, tanto entre distintos pliegos presupuestarios como dentro de una misma entidad. La falta de una escala nacional uniforme, sumada a la debilidad de los mecanismos de control presupuestal, dio lugar a un sistema paralelo a la Planilla Única de Pagos, situación que fue advertida tempranamente por la Comisión Multisectorial creada en el año 2001 y que motivó la emisión de normas orientadas a ordenar el gasto público. No obstante, dichas medidas no lograron erradicar la inequidad estructural existente, especialmente entre servidores que, pese a desempeñar funciones equivalentes y ostentar el mismo nivel remunerativo, perciben incentivos significativamente distintos.

En el ámbito específico de las universidades públicas, esta problemática se manifiesta con mayor intensidad. Los servidores administrativos del régimen del Decreto Legislativo N° 276 perciben montos de CAFAE altamente dispares en función de la universidad a la que pertenecen, sin que exista una justificación objetiva, funcional o presupuestal para tales diferencias. Esta situación resulta particularmente injusta si se considera que ya se ha avanzado en la homologación de los incentivos CAFAE para los trabajadores de los gobiernos regionales, mientras que el personal administrativo universitario ha sido excluido de dicho proceso, manteniéndose una brecha remunerativa que vulnera los principios de igualdad, razonabilidad y equidad en la administración pública.

Frente a esta problemática estructural, el proyecto de ley propone establecer una nivelación y uniformización nacional del Incentivo Único (CAFAE) para los servidores administrativos del régimen del Decreto Legislativo N° 276 que laboran en las universidades públicas, mediante la creación de una escala única, homogénea y de aplicación obligatoria. Esta medida tiene como finalidad eliminar las disparidades injustificadas en los montos del incentivo, garantizando que los trabajadores que se encuentren en el mismo nivel remunerativo y desempeñen funciones equivalentes perciban un trato económico equitativo, con independencia de la universidad a la que pertenezcan.

La propuesta plantea que la escala única del CAFAE se determine tomando como referencia el monto más alto vigente por cada nivel remunerativo, asegurando un estándar justo y razonable, y respetando de manera estricta el principio de intangibilidad de los ingresos, de modo que ningún servidor vea reducida su percepción económica actual. La determinación técnica de dicha escala estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, utilizando información oficial, consolidada y actualizada del AIRHSP, lo que permitirá dotar al proceso de objetividad, transparencia y sostenibilidad fiscal.

Asimismo, el proyecto de ley contempla una implementación progresiva y fiscalmente responsable, en el marco de los presupuestos institucionales de las universidades públicas, considerando que el impacto fiscal es limitado debido a que los servidores del régimen del Decreto Legislativo N° 276 representan actualmente un porcentaje reducido del total de trabajadores del Estado. De este modo, la iniciativa no solo corrige una inequidad histórica en el otorgamiento del CAFAE, sino que también contribuye a fortalecer el ordenamiento del sistema remunerativo, la transparencia en la gestión de los recursos públicos y la vigencia efectiva del principio de igualdad en el empleo público universitario.

JUSTIFICACION LEGAL

El presente proyecto de ley se encuentra plenamente justificado desde el punto de vista legal y constitucional, en tanto se sustenta en los principios fundamentales que rigen la relación laboral en el sector público y en las competencias del Estado para ordenar y racionalizar el sistema remunerativo de sus servidores. La Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 2°, inciso 2)¹ el derecho a la igualdad ante la ley, principio que resulta vulnerado cuando servidores públicos que se encuentran en idéntica situación jurídica y funcional perciben incentivos económicos diferenciados sin una causa objetiva y razonable. En ese sentido, la nivelación nacional del Incentivo Único (CAF AE) constituye una medida legítima para restablecer la igualdad material entre los servidores administrativos del régimen del Decreto Legislativo N° 276 que laboran en las universidades públicas.

¹ Constitución Política del Perú:

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.



Asimismo, el proyecto se enmarca en los artículos 23^{o2} y 26^{o3} de la Constitución, que garantizan la protección del trabajo y establecen los principios de equidad, razonabilidad y progresividad en las relaciones laborales. La propuesta no implica la creación de nuevos beneficios ni el reconocimiento de derechos inexistentes, sino que busca ordenar y uniformizar un incentivo económico ya existente, corrigiendo distorsiones históricas en su aplicación. Al incorporar expresamente el principio de intangibilidad de los ingresos, la iniciativa asegura que ningún servidor vea disminuidos los montos que actualmente percibe, respetando así los derechos adquiridos y la jurisprudencia constitucional en materia de protección remunerativa.

Desde la perspectiva del régimen legal aplicable, la iniciativa es compatible con el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en tanto no altera la estructura del régimen laboral ni modifica los conceptos remunerativos establecidos por la ley. Por el contrario, la propuesta se limita a regular un incentivo de naturaleza no pensionable, cuya administración ha sido históricamente delegada a los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), dentro de los márgenes permitidos por el ordenamiento jurídico y la normativa presupuestal vigente.

La propuesta legislativa también respeta el principio de legalidad presupuestaria y la responsabilidad fiscal consagrados en el artículo 79° de la Constitución y desarrollados en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. En efecto, la ley no autoriza gasto público adicional inmediato ni dispone incrementos automáticos de remuneraciones, sino que encarga al Ministerio de Economía y Finanzas la determinación técnica de la escala única del Incentivo Único (CAFAE), utilizando información oficial del AIRHSP y en el marco de las leyes anuales de presupuesto. De esta manera, se garantiza que la implementación de la nivelación se realice de forma ordenada, progresiva y fiscalmente sostenible.

Resulta relevante destacar que el legislador cuenta con competencia para regular políticas remunerativas en el sector público, siempre que se respeten los principios

² **Constitución Política del Perú:**

Artículo 23. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan."

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.

³ **Constitución Política del Perú:**

Artículo 26.- En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades sin discriminación.
2. Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.
3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma.

de razonabilidad, sostenibilidad y no afectación de derechos fundamentales, criterios reiteradamente reconocidos por el Tribunal Constitucional. En ese sentido, la iniciativa no invade competencias administrativas ni desconoce la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas, sino que la refuerza, al atribuirle expresamente la responsabilidad de establecer la escala única, evitando decisiones discrecionales y fortaleciendo la uniformidad del sistema de gestión de recursos humanos del Estado.

Finalmente, la justificación legal del proyecto se sustenta en la necesidad de cerrar brechas normativas y administrativas que han permitido la persistencia de inequidades remunerativas entre servidores del mismo régimen laboral y nivel ocupacional. La nivelación del Incentivo Único (CAFAE) para los trabajadores administrativos de las universidades públicas no solo es legalmente viable, sino también necesaria para garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico, la igualdad ante la ley y la legitimidad de la política remunerativa del Estado, contribuyendo a una administración pública más justa, ordenada y transparente.

1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El proyecto de ley propone establecer una nivelación y uniformización nacional del Incentivo Único (CAFAE) para los servidores administrativos del régimen del Decreto Legislativo N° 276 que laboran en las universidades públicas, mediante la creación de una escala única, homogénea y de aplicación obligatoria. Esta medida busca eliminar las brechas remunerativas existentes entre servidores que desempeñan funciones equivalentes y pertenecen al mismo nivel remunerativo, garantizando un trato equitativo en todo el sistema universitario público.

La nivelación se realizará tomando como referencia el monto más alto vigente del CAFAE por cada nivel remunerativo, asegurando un estándar justo y razonable, sin afectar los ingresos actualmente percibidos por los trabajadores. La determinación de la escala estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, utilizando información oficial y actualizada del AIRHSP, y su implementación se efectuará de manera progresiva y fiscalmente responsable, en el marco de los presupuestos institucionales vigentes.

1.5. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República
- Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público
- Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

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

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma constitucional, no contraviene ninguna disposición legal del ordenamiento jurídico peruano. Por el contrario, con la vigencia de la presente iniciativa legislativa se dispone la actualización y adecuación de los registros correspondientes en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), a fin de reflejar correctamente los montos nivelados del Incentivo Único (CAFAE). Este proceso permitirá la eliminación progresiva de las brechas remunerativas injustificadas existentes, fortaleciendo la transparencia, la equidad y el ordenamiento del sistema de gestión de recursos humanos en las universidades públicas.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta propuesta legislativa, no irroga gastos adicionales en el presupuesto del sector público, ajustándose a lo dispuesto en literal a) del inciso 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, de igual manera su aplicación se plantea en el marco de lo establecido, que se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los sectores involucrados para el cumplimiento de sus funciones, en el marco de sus competencias y sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Los beneficios del Proyecto de Ley serán los siguientes:

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS	
	BENEFICIO	COSTO
ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> • Se promoverá la reducción de conflictos laborales y procesos judiciales. • Se promoverá el fortalecimiento de la gobernanza universitaria. • Mejorará la predictibilidad y ordenamiento del gasto público. • Se hará uso eficiente de información centralizada (AIRHSP). 	Aprobación de la Ley y reglamentación
SOCIEDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Las universidades públicas serán más estables y eficientes. • Mejorará la calidad del servicio educativo. • Reforzaré la confianza ciudadana en el Estado. 	Ninguno
	<ul style="list-style-type: none"> • Se dará un trato remunerativo justo y equitativo. 	

<p>SERVIDORES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Habrá reconocimiento del valor del trabajo administrativo universitario. • Mejorará la motivación y desempeño laboral. • Habrá protección de los ingresos actuales. 	<p>Ninguno</p>
--	---	-----------------------

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

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

OBJETIVO: II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

- **Política de Estado 11. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN, respecto al siguiente tema:**

- 31. ACCIONES DEL ESTADO CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA INEQUIDAD SOCIAL
- 32. BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD Y RECONOCIMIENTO EN LAS RELACIONES LABORALES

- **Política de Estado 14. ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO, respecto al siguiente tema:**

- 58. MEJORA EN EL DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO
- 63. EQUIPARACIÓN DE DERECHOS LABORALES