



**PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA UNA
NUEVA ESCALA REMUNERATIVA PARA
EL PERSONAL DE LA UNIDAD
EJECUTORA 005: CARRETERA
FEDERICO BASADRE DEL GOBIERNO
REGIONAL DE UCAYALI, SUJETOS AL
RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO
728**

Los congresistas del grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del Congresista de la República que suscribe, **ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa y de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

**LEY QUE AUTORIZA UNA NUEVA ESCALA REMUNERATIVA PARA EL
PERSONAL DE LA UNIDAD EJECUTORA 005: CARRETERA FEDERICO
BASADRE DEL GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI, SUJETOS AL
RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 728**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar una nueva escala remunerativa para el personal directivo, profesional, técnico, auxiliar y obrero de la Unidad Ejecutora 005: Carretera Federico Basadre del Pliego Gobierno Regional del departamento de Ucayali, sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Artículo 2. Aprobación de la escala remunerativa

La nueva escala remunerativa autorizada en el artículo 1 es aprobada mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Gobierno Regional de Ucayali. Para tal efecto, se requiere la opinión técnica favorable de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 3. Requisito de registro

El personal beneficiario de la nueva escala remunerativa debe encontrarse debidamente registrado en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento de la nueva escala remunerativa

La implementación de la presente ley se financia con cargo a los recursos del presupuesto institucional que anualmente asigna el Ministerio de Economía y Finanzas al Pliego Gobierno Regional del departamento de Ucayali, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Excepcionalmente, y solo en caso de ser necesario, se autoriza al Pliego Gobierno Regional del departamento de Ucayali para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal y su programación, para financiar la nueva escala remunerativa que se apruebe en el marco de lo dispuesto en la presente ley.

SEGUNDA. Excepción para la implementación de la nueva escala remunerativa

Se exceptúa a la unidad ejecutora 005: Carretera Federico Basadre, del Pliego Gobierno Regional del departamento de Ucayali, de lo dispuesto en los artículos 6 y 9 de la Ley 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, con el fin de viabilizar la implementación de la nueva escala remunerativa.



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/03/2026 16:31:44-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/03/2026 10:14:10-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/03/2026 10:14:21-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/03/2026 11:30:06-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/03/2026 10:37:29-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/03/2026 16:56:46-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/03/2026 13:34:19-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

1. Desactualización histórica de la escala remunerativa de la Unidad Ejecutora 005 y necesidad de su revisión

La presente iniciativa legislativa se sustenta en una situación objetiva de desactualización remunerativa en la Unidad Ejecutora 005: Carretera Federico Basadre del Gobierno Regional de Ucayali, cuyos servidores se encuentran sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Esta situación no responde a una percepción subjetiva ni a una demanda aislada, sino a la persistencia de una estructura salarial antigua que no ha sido revisada de manera sustancial durante más de dos décadas, pese a la evolución institucional de la entidad y al cambio del contexto económico nacional. Así se desprende del propio trámite administrativo promovido por el Gobierno Regional de Ucayali para solicitar la evaluación y aprobación de una nueva escala remunerativa, particularmente del Oficio N.º 009-2026-GRU-GR y del Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP.

En efecto, el Oficio N.º 009-2026-GRU-GR, de 14 de enero de 2026, dirigido a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, señala expresamente que la escala remunerativa vigente de la Unidad Ejecutora 005 no ha sido actualizada desde el año 2004, pese al incremento del costo de vida, la inflación y la mayor complejidad de los proyectos ejecutados por la entidad. Esa misma premisa es reiterada en el Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP, el cual precisa que la escala remunerativa vigente data del año 2004 y que ha permanecido sin actualización pese al incremento del costo de vida, de la remuneración mínima vital y de la carga funcional del personal. Desde una perspectiva legislativa, este hecho constituye el núcleo del problema público que la propuesta pretende corregir: la permanencia de una escala salarial históricamente rezagada frente a la realidad material del servicio que presta la entidad.

La antigüedad de la escala no es una afirmación genérica. El propio sustento técnico remitido por la Oficina de Gestión de las Personas del Gobierno Regional de Ucayali identifica como antecedente normativo de la estructura remunerativa actual la Resolución Ejecutiva Regional N.º 0190-2004-GRU-P, de 23 de febrero de 2004, mediante la cual se modificó la escala remunerativa de la Unidad Ejecutora Carretera Federico Basadre con efectividad al 2 de enero de 2004. Asimismo, el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL indica que la escala actualmente aplicada se detalla conforme a un cuadro cuya fuente es la Resolución Ejecutiva Regional N.º 0343-2005-GRU-P. En consecuencia, la propia documentación institucional ubica el marco remunerativo vigente en decisiones adoptadas entre 2004 y 2005, sin que se advierta una adecuación posterior equivalente a la transformación económica y funcional ocurrida desde entonces.

Desde el punto de vista material, una escala remunerativa que permanece congelada durante más de veinte años pierde capacidad para cumplir adecuadamente su función de retribuir el trabajo prestado de manera justa, razonable y proporcional a la responsabilidad asumida. No se trata únicamente de que hayan transcurrido varios ejercicios fiscales; se trata de que durante ese período se han producido modificaciones relevantes en variables objetivas como el costo de vida, la remuneración mínima vital y la presión inflacionaria, todas ellas expresamente mencionadas en el Oficio N.º 009-2026-GRU-GR, en el Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP y en el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL. Por ello, el problema no puede ser reducido a una comparación nominal de montos, sino entendido como una pérdida sostenida de suficiencia remunerativa frente a condiciones económicas que hoy son sustancialmente distintas a las que existían cuando la escala fue aprobada.

A ello se añade un segundo elemento: la entidad ya no desarrolla hoy una carga funcional equivalente a la que tenía cuando se definió la escala vigente. El Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL recuerda que el Proyecto Especial "Carretera Federico Basadre" fue creado por la Ley N.º 24945 y que, mediante Ordenanza Regional N.º 010-2016-GRU-CR, su denominación fue modificada a "Programa Regional de Infraestructura Multisectorial - PRIM", ampliando el marco institucional dentro del cual opera la Unidad Ejecutora 005. Ese mismo informe señala que el PRIM ejecuta funciones de formulación, programación y ejecución presupuestaria, suscripción de convenios, ejecución de programas y proyectos de inversión, mantenimiento y apertura de vías carrozables e infraestructura vinculada al desarrollo regional. No estamos, por tanto, ante una unidad ejecutora inmóvil, sino ante una entidad cuya actividad se ha complejizado y diversificado en el tiempo.

El Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP refuerza esa idea al precisar que el PRIM es una unidad ejecutora del Gobierno Regional de Ucayali creada para la ejecución de proyectos de infraestructura vial y multisectorial, y que en los últimos años ha ejecutado proyectos estratégicos para el desarrollo regional con un promedio anual de inversiones superior a S/ 5.7 millones. En términos más detallados, el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL señala que, entre 2015 y 2024, el promedio anual de ejecución de inversiones ascendió a S/ 5,735,778.20, lo que exigió mayor dedicación, esfuerzo y responsabilidad del personal para asegurar el inicio y culminación de los proyectos. Estos datos son relevantes para la exposición de motivos porque muestran que el problema remunerativo no solo es histórico, sino también funcional: mientras la entidad ha incrementado o sofisticado su actividad, la escala salarial ha permanecido sustancialmente inmóvil.

El Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL agrega, además, que la estructura remunerativa del personal sujeto al Decreto Legislativo 728 en la Unidad Ejecutora 005 comprende los grupos ocupacionales directivo, profesional, técnico, auxiliar y obrero, y reconoce expresamente que los montos que perciben no resultan equivalentes a los de otros proyectos especiales comparables. Para el caso que nos ocupa, esta constatación no debe presentarse como un simple argumento de homogeneización salarial,

sino como un indicio adicional del rezago de la escala vigente. Dicho de otro modo, la propuesta legislativa no pretende introducir una ventaja indebida, sino abrir la vía para superar una situación de atraso remunerativo persistente que ha dejado de guardar relación con la estructura ocupacional, las responsabilidades asignadas y las exigencias institucionales actuales.

En esa línea, el Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP también advierte que la falta de actualización remunerativa genera desmotivación, rotación de personal y afectación de la eficiencia institucional. Este punto es importante porque conecta la revisión de la escala no solo con el derecho de los trabajadores a una retribución adecuada, sino también con la calidad de la gestión pública regional. Una estructura salarial prolongadamente desfasada no solo deteriora el ingreso real del trabajador; también debilita la capacidad institucional para retener personal con experiencia, sostener continuidad operativa y responder eficazmente a las exigencias de ejecución de inversión pública. En consecuencia, la actualización remunerativa que se propone tiene una dimensión laboral, pero también una dimensión claramente institucional.

Por ello, el primer fundamento de esta iniciativa debe quedar formulado con claridad: la escala remunerativa de la Unidad Ejecutora 005: Carretera Federico Basadre responde a parámetros definidos en 2004 y 2005, conforme a la Resolución Ejecutiva Regional N.º 0190-2004-GRU-P y a la Resolución Ejecutiva Regional N.º 0343-2005-GRU-P; desde entonces, según ha reconocido formalmente el propio Gobierno Regional de Ucayali en el Oficio N.º 009-2026-GRU-GR, en el Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP y en el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL, dicha escala no ha sido objeto de actualización sustancial pese al incremento del costo de vida, la remuneración mínima vital, la inflación y la mayor carga funcional del personal. En consecuencia, la revisión de esa escala constituye una necesidad objetiva de adecuación normativa orientada a restablecer correspondencia entre la remuneración del personal, la realidad económica vigente y las funciones efectivamente desarrolladas por la entidad.

2. Habilitación constitucional y legal para autorizar una nueva escala remunerativa mediante ley y aprobarla por decreto supremo

La presente iniciativa legislativa no propone aprobar directamente montos remunerativos ni sustituir la evaluación técnica que corresponde al Poder Ejecutivo. Su diseño normativo responde, precisamente, al marco constitucional y legal vigente en materia presupuestaria y remunerativa: el Congreso de la República habilita, mediante ley, la autorización para una nueva escala remunerativa, y su aprobación concreta se realiza mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, previa opinión técnica favorable de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas. Esa estructura no es accidental; constituye la vía jurídicamente correcta para intervenir en esta materia. Así lo recoge expresamente la propia fórmula legal del proyecto en su artículo 2.

Desde el plano constitucional, la propuesta encuentra sustento en el derecho a una remuneración equitativa y suficiente, así como en los principios de igualdad y no discriminación en las relaciones laborales. El propio Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP identifica como sustento normativo los artículos 2, 24 y 26 de la Constitución Política del Perú, vinculando la actualización de la escala remunerativa con la exigencia de un trato remunerativo justo y no arbitrario para los trabajadores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 728. En esa misma línea, el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL señala que la propuesta busca fortalecer el derecho de los trabajadores del PRIM a una remuneración justa y acorde con sus funciones, grado de responsabilidad, nivel de competitividad y valor social de los servicios que prestan. En consecuencia, la iniciativa no se apoya únicamente en una consideración presupuestaria o administrativa, sino también en un fundamento constitucional de tutela del trabajo en condiciones dignas.

Sin embargo, en materia de remuneraciones del sector público, la sola invocación de principios constitucionales no basta. Es indispensable que cualquier reajuste o nueva escala se canalice a través del procedimiento normativo expresamente previsto por el ordenamiento. Ese procedimiento se encuentra recogido en la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, la cual establece que las escalas remunerativas, beneficios y reajustes que fueran necesarios durante el año fiscal para los pliegos presupuestarios comprendidos en dicha ley se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del titular del sector. El Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP invoca expresamente esta disposición como fundamento directo de la viabilidad normativa de la propuesta; en el mismo sentido, el Oficio N.º 009-2026-GRU-GR solicita al Ministerio de Economía y Finanzas la evaluación y aprobación de la nueva escala remunerativa "mediante Decreto Supremo, de conformidad con lo previsto en la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N.º 28411". Asimismo, el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL precisa textualmente que la propuesta de actualización se ajusta a esa disposición y recuerda que es nula toda disposición en contrario.

Por ello, la opción normativa del proyecto de ley es técnicamente correcta: no invade una competencia reglada del Ejecutivo, sino que la activa dentro de los cauces que la legislación presupuestaria ya contempla. El Congreso no está llamado, en este caso, a definir la tabla remunerativa específica ni a reemplazar la evaluación fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas; su función es crear la habilitación legal y política necesaria para que la nueva escala pueda ser aprobada por el mecanismo formal exigido por la ley. Esa lógica aparece adecuadamente recogida en la fórmula legal cuando dispone que la nueva escala remunerativa será aprobada mediante decreto supremo, a propuesta del Gobierno Regional de Ucayali y con opinión técnica favorable de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos. En términos de técnica legislativa, este punto es central, porque preserva la constitucionalidad de la propuesta y evita que pueda ser objetada por pretender una aprobación directa de montos desde sede legislativa.

A ello se suma un elemento normativo especialmente relevante: la existencia de un antecedente legal específico que confirma la viabilidad de una intervención legislativa de esta naturaleza para trabajadores de proyectos especiales sujetos al Decreto Legislativo 728. El Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP identifica expresamente a la Ley N.º 32215 y a su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 180-2025-EF, como parte del sustento normativo de la propuesta. A su vez, el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL señala que la Ley N.º 32215 aprobó la nueva escala remunerativa de los servidores de proyectos especiales creados por el ex Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) y otros, todos ellos bajo el régimen del Decreto Legislativo 728, y que el Decreto Supremo N.º 180-2025-EF estableció las escalas remunerativas por cada grupo ocupacional o nivel. Finalmente, el propio Decreto Supremo N.º 180-2025-EF consigna que el numeral 2.4 del artículo 2 de la Ley N.º 32215 establece que la nueva escala remunerativa se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas.

Este antecedente es importante por una razón de fondo: demuestra que el ordenamiento jurídico peruano ya ha reconocido, para trabajadores de proyectos especiales sujetos al régimen laboral privado, una técnica normativa combinada en la que la ley autoriza o dispone la nueva escala y el decreto supremo la concreta e implementa. En otras palabras, la fórmula propuesta para la Unidad Ejecutora 005: Carretera Federico Basadre no introduce una arquitectura excepcional o inédita, sino que sigue una ruta normativa ya utilizada en el sistema jurídico nacional para supuestos materialmente semejantes. Desde la perspectiva parlamentaria, este dato fortalece de manera significativa la defensa del proyecto, pues permite sostener que la iniciativa no rompe la coherencia del sistema, sino que se inserta en una línea regulatoria preexistente.

Además, la propuesta delimita correctamente el universo de beneficiarios y el régimen jurídico aplicable. El artículo 1 de la fórmula legal circunscribe la autorización al personal directivo, profesional, técnico, auxiliar y obrero de la Unidad Ejecutora 005, todos ellos sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728. Esta delimitación resulta coherente con el sustento remitido por el Gobierno Regional de Ucayali, que identifica al personal comprendido en dicho régimen y con la propuesta técnica de actualización remunerativa que diferencia expresamente esos grupos ocupacionales. Esta precisión evita ambigüedades sobre el universo subjetivo de la ley y permite justificar que la iniciativa se dirige a un conjunto de trabajadores normativamente identificable y verificable.

La propuesta también incorpora un elemento de control administrativo coherente con la legalidad del gasto público: el artículo 3 exige que el personal beneficiario se encuentre debidamente registrado en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP). Este requisito guarda armonía con la lógica del propio Decreto Supremo N.º 180-2025-EF, que, conforme se desprende del texto incorporado en la documentación de sustento, consolida ingresos remunerativos registrados en el aplicativo

centralizado de planillas. Por tanto, la iniciativa no plantea una autorización abstracta o indeterminada, sino una habilitación vinculada a instrumentos objetivos de registro y control de personal.

En suma, el segundo fundamento de la iniciativa puede formularse en estos términos: existe base constitucional para promover una remuneración justa, equitativa y no discriminatoria; existe base legal específica para que las escalas remunerativas de los pliegos presupuestarios sean aprobadas mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del sector correspondiente; y existe, además, un antecedente legislativo y reglamentario reciente —constituido por la Ley N.º 32215 y el Decreto Supremo N.º 180-2025-EF— que confirma la validez de esta técnica normativa para trabajadores de proyectos especiales sujetos al Decreto Legislativo 728. En consecuencia, la presente propuesta no contraviene el ordenamiento, sino que se adecua a él: la ley autoriza, el Ejecutivo evalúa y el decreto supremo aprueba.

3. Brecha remunerativa y afectación al principio de igualdad material dentro del régimen laboral del Decreto Legislativo 728

La presente iniciativa legislativa también se justifica por la existencia de una brecha remunerativa objetiva que afecta al personal de la Unidad Ejecutora 005: Carretera Federico Basadre del Gobierno Regional de Ucayali, comprendido en los grupos ocupacionales directivo, profesional, técnico, auxiliar y obrero, todos ellos sujetos al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728. Esta brecha no debe ser entendida como una simple diferencia salarial entre entidades distintas, sino como una desigualdad material que recae sobre trabajadores que se encuentran en un régimen jurídico comparable y que desarrollan funciones públicas en estructuras institucionales semejantes. La propia fórmula legal delimita con precisión ese universo subjetivo en su artículo 1, al circunscribir la autorización de la nueva escala al personal de la Unidad Ejecutora 005 sujeto al Decreto Legislativo 728.

El punto de partida del análisis no puede ser una idea abstracta de igualdad, sino la verificación de una diferencia remunerativa persistente entre trabajadores comparables. En esa línea, el Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP sostiene expresamente que existe una “brecha remunerativa significativa” entre el personal del Programa Regional de Infraestructura Multisectorial y los servidores de otros proyectos especiales, como Alto Huallaga, Alto Mayo y Huallaga Central y Bajo Mayo, así como respecto de entidades públicas con similar régimen laboral. En el mismo sentido, el numeral 4.20 del Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL afirma que se observa una “notoria desigualdad” cuando se comparan los montos mensuales percibidos por los servidores del régimen laboral del Decreto Legislativo 728 del Gobierno Regional de Ucayali con los aprobados para otras entidades y proyectos especiales. Es decir, el propio sustento institucional no describe una diferencia menor o aislada, sino una disparidad sistemática de ingresos.

Ahora bien, desde una perspectiva parlamentaria y constitucional, no toda diferencia remunerativa es por sí misma inconstitucional. El problema surge cuando esa diferencia carece de una justificación objetiva y razonable frente a situaciones comparables. Por ello, la categoría correcta no es la de "igualdad formal absoluta", sino la de igualdad material, entendida como la exigencia de otorgar un tratamiento razonablemente equivalente a quienes se encuentran en condiciones homogéneas desde el punto de vista del régimen laboral, la naturaleza del servicio, la estructura ocupacional y la responsabilidad funcional. En ese marco, la propuesta legislativa no pretende uniformizar indiscriminadamente todas las remuneraciones del Estado, sino corregir una situación de desventaja no justificada dentro del universo de trabajadores públicos sujetos al régimen del Decreto Legislativo 728 en proyectos especiales o unidades ejecutoras análogas.

Este punto es especialmente importante porque el propio ordenamiento ya ha reconocido, mediante la Ley N.º 32215 y el Decreto Supremo N.º 180-2025-EF, la necesidad de aprobar nuevas escalas remunerativas para servidores de proyectos especiales creados por el ex Instituto Nacional de Desarrollo y otros, todos bajo el régimen del Decreto Legislativo 728. A su vez, el numeral 4.19 del Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL sostiene que la propuesta para el PRIM busca estandarizar, uniformizar u homologar la nueva escala remunerativa en virtud de esa ley y de su reglamento, por tratarse igualmente de personal sujeto al Decreto Legislativo 728. De ello se desprende que la comparación principal no debe construirse con cualquier entidad pública, sino con proyectos especiales de similar naturaleza y bajo el mismo régimen jurídico.

Bajo ese enfoque, la brecha remunerativa adquiere relevancia constitucional porque proyecta una diferencia de trato sobre trabajadores que pertenecen al mismo régimen laboral y que cumplen funciones públicas comparables. El Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL sostiene expresamente que los servidores auxiliares, técnicos y profesionales del régimen laboral 728 del Gobierno Regional de Ucayali, muchos de ellos con más de quince años de servicios y ocupando cargos y funciones similares, perciben un incentivo laboral distinto respecto de servidores de proyectos de otras entidades, evidenciándose una desigualdad remunerativa. Esa afirmación es importante porque traslada el problema desde la mera diferencia institucional hacia el plano de la comparación funcional: no se alega solo que unos ganan más que otros, sino que servidores con categorías, responsabilidades y trayectorias equivalentes reciben un tratamiento económico sustancialmente inferior.

A ello se suma el sustento constitucional expresamente invocado por el propio Gobierno Regional de Ucayali. El Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP y el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL citan los artículos 2, 24 y 26 de la Constitución Política del Perú como base de la propuesta, vinculando la actualización remunerativa con el derecho a la igualdad ante la ley, la igualdad de oportunidades sin discriminación y el derecho del trabajador a una remuneración equitativa y suficiente. Asimismo, el Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP incorpora como referencia el Convenio 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración. En ese sentido, la propuesta legislativa no

solo atiende una demanda administrativa de mejora salarial, sino que busca corregir una situación que compromete el estándar constitucional y convencional de trato remunerativo equitativo.

Conviene precisar, sin embargo, que la argumentación de igualdad debe ser formulada con rigor. No corresponde sostener que todo trabajador del Decreto Legislativo 728 en el sector público debe percibir idéntica remuneración, porque ello desconocería la diversidad de funciones, presupuestos y diseños institucionales existentes. Lo jurídicamente sostenible es afirmar que el Estado no debe mantener diferencias remunerativas irrazonables o desproporcionadas entre grupos ocupacionales comparables, especialmente cuando el propio legislador ya ha reconocido la necesidad de actualizar escalas de proyectos especiales bajo el mismo régimen laboral. Por tanto, la igualdad material que aquí se invoca no exige uniformidad absoluta, pero sí proscribire que el personal de la Unidad Ejecutora 005 continúe en una situación de rezago sin justificación objetiva frente a referentes normativos y funcionales equiparables.

Además, esta brecha remunerativa tiene efectos que trascienden el plano individual. El Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP vincula expresamente la falta de actualización con la desmotivación, la rotación de personal y la afectación de la eficiencia institucional. Dicho de otro modo, la desigualdad material no solo repercute en el ingreso del trabajador, sino también en la capacidad del Estado regional para retener personal calificado, sostener experiencia acumulada y asegurar continuidad en la ejecución de proyectos. Esto refuerza la pertinencia de la medida legislativa, porque demuestra que la corrección de la brecha remunerativa no persigue un fin meramente distributivo, sino también un objetivo funcional de fortalecimiento institucional.

En consecuencia, el tercer fundamento de la iniciativa puede formularse de la siguiente manera: actualmente existe una brecha remunerativa significativa entre el personal directivo, profesional, técnico, auxiliar y obrero de la Unidad Ejecutora 005: Carretera Federico Basadre, sujeto al Decreto Legislativo 728, y los servidores de otros proyectos especiales y entidades públicas con régimen comparable; dicha diferencia ha sido reconocida por el propio Gobierno Regional de Ucayali en el Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP y en el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL; y, en la medida en que recae sobre trabajadores que se encuentran en condiciones normativamente semejantes, configura una afectación al principio de igualdad material y al derecho a una remuneración equitativa y suficiente. Por ello, la autorización de una nueva escala remunerativa constituye una medida razonable y constitucionalmente legítima para corregir una situación de rezago que hoy carece de justificación suficiente.

4. Vinculación entre mejora remunerativa, continuidad del capital humano y eficiencia en la ejecución de inversiones públicas

La presente iniciativa legislativa no responde únicamente a una lógica de corrección remunerativa, sino también a una necesidad de fortalecimiento

institucional de la Unidad Ejecutora 005: Carretera Federico Basadre del Gobierno Regional de Ucayali. La razón es clara: cuando una entidad pública ejecutora de inversión estratégica mantiene por más de dos décadas una escala remunerativa rezagada, no solo se afecta el ingreso de sus trabajadores, sino también la continuidad de su capital humano, la estabilidad de sus capacidades técnicas y, en último término, la eficiencia con la que el Estado regional cumple sus funciones de inversión y servicio público. Ese vínculo entre remuneración, permanencia del personal y desempeño institucional aparece expresamente reconocido en el Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP, el cual señala que la falta de actualización remunerativa genera desmotivación, rotación de personal y afectación de la eficiencia institucional.

Este eje resulta especialmente relevante porque el Programa Regional de Infraestructura Multisectorial – PRIM no es una dependencia administrativa marginal, sino una unidad ejecutora con funciones directamente vinculadas al desarrollo regional. El Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL precisa que el PRIM formula y ejecuta su plan operativo, propone y ejecuta su presupuesto anual, promueve y suscribe convenios con entidades públicas y privadas, y, de manera particularmente relevante, ejecuta programas y proyectos de inversión en rehabilitación, mantenimiento, refacción y apertura de vías carrozables, así como infraestructura vinculada a diversos asentamientos humanos de la provincia de Coronel Portillo. En la misma línea, el documento de elevación suscrito por la Gerencia Regional de Infraestructura identifica al PRIM como un órgano desconcentrado del Gobierno Regional de Ucayali cuyo objetivo es contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población mediante la ejecución de actividades y proyectos de infraestructura multisectorial para el desarrollo económico y social de la región. En consecuencia, no se trata de una entidad accesorio, sino de un aparato técnico del Estado regional cuya eficacia incide de manera directa en conectividad, infraestructura y bienestar territorial.

Bajo ese marco, la continuidad del capital humano adquiere una importancia decisiva. El Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL sostiene expresamente que el PRIM ha continuado adquiriendo mayor experiencia y especialización en la ejecución de una amplia gama de proyectos de inversión pública, y agrega que su capital humano —directivos, profesionales y técnicos— ha fortalecido capacidades tanto en el ámbito técnico, incluyendo elaboración de estudios y ejecución de proyectos, como en la gestión presupuestaria y administrativo-logística. El mismo informe añade que, sin ese fortalecimiento, no hubiera sido posible alcanzar los niveles de inversión ejecutados por la entidad. Esta afirmación tiene un valor central para la exposición de motivos, porque permite demostrar que el recurso humano no es un elemento periférico del proceso de inversión pública, sino una condición estructural de su ejecución eficiente.

El desempeño institucional registrado por la entidad confirma ese punto. En las conclusiones del documento técnico, se consigna que entre 2005 y el 31 de diciembre de 2014 el PECFB-PRIM ejecutó inversiones por S/ 41,123,083.00, mientras que entre 2015 y el 31 de diciembre de 2024

ejecutó S/ 57,357,782.00, alcanzando un total de S/ 98,483,865.00 orientado principalmente al mantenimiento, rehabilitación, conservación, apertura de vías de penetración e infraestructura relacionada con el transporte terrestre. Ese mismo documento señala que el buen desempeño institucional del PECFB-PRIM se debe al esfuerzo conjunto de su personal, que ha asumido con responsabilidad la gestión de presupuestos de inversión cada vez más crecientes. No es, por tanto, una afirmación conjetural sostener que existe una conexión entre capacidades del personal y resultados de inversión; esa conexión ha sido expresamente formulada por la propia documentación institucional.

Aún más ilustrativo resulta el indicador que el mismo documento técnico utiliza para medir el esfuerzo promedio anual de gestión de la inversión por trabajador. Según sus conclusiones, la relación entre inversión anual ejecutada y personal del año fue de S/ 56,687 en 2005 y ascendió a S/ 229,918 en 2024. Este dato revela que, con el paso del tiempo, la entidad ha incrementado sustancialmente la carga de gestión de inversión que recae sobre su personal. Desde la perspectiva de la política legislativa, ello significa que el trabajo desarrollado por los servidores de la Unidad Ejecutora 005 no solo se ha mantenido, sino que se ha intensificado y sofisticado, exigiendo mayores niveles de rendimiento, experiencia y responsabilidad sin que la estructura remunerativa haya sido actualizada en la misma proporción.

En concordancia con ello, el Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP señala que el PRIM ejecuta proyectos estratégicos para el desarrollo regional y que en los últimos años ha mantenido un promedio anual de ejecución de inversiones superior a S/ 5.7 millones, sin que ello se refleje en mejoras remunerativas para su capital humano. Asimismo, el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL precisa que, entre 2015 y 2024, el promedio anual de ejecución de inversiones fue de S/ 5,735,778.20, situación que exigió dedicación y esfuerzo del personal para garantizar con éxito el inicio y culminación de los proyectos de inversión. La exposición de motivos debe aprovechar esta información para mostrar que la discusión remunerativa no puede ser aislada del volumen de inversión administrado ni de la intensidad operativa exigida a la entidad. Cuando una unidad ejecutora gestiona montos crecientes y proyectos de alta incidencia territorial, la preservación de su capacidad técnica deja de ser un tema interno de recursos humanos y pasa a ser un asunto de interés público regional.

Por esa razón, la mejora remunerativa debe ser entendida como una medida orientada a asegurar continuidad, retención y estabilidad del personal con experiencia acumulada. Una escala salarial rezagada no solo disminuye la capacidad adquisitiva de los trabajadores; también incentiva la salida de perfiles calificados, dificulta la consolidación de equipos técnicos estables y debilita la transmisión de conocimiento institucional en áreas especializadas como estudios de inversión, ejecución presupuestal, gestión logística y operación de proyectos. El propio Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP ya ha identificado ese problema cuando afirma que la falta de actualización remunerativa genera rotación de personal y afecta la eficiencia institucional. En términos legislativos, esto permite sostener que la autorización de una

nueva escala remunerativa no constituye únicamente una mejora económica, sino una decisión orientada a proteger la capacidad de gestión del Estado regional frente al riesgo de debilitamiento de su recurso humano estratégico.

Este argumento se refuerza si se considera la naturaleza territorial de la intervención del PRIM. La propia documentación institucional describe a la carretera Federico Basadre como un eje vial crucial para Ucayali, por conectar diversas localidades y facilitar el transporte de personas, bienes y producción rural, contribuyendo al desarrollo económico y social de la región. Así, las actividades del PRIM no se agotan en trámites administrativos; repercuten materialmente sobre conectividad regional, acceso a mercados, movilidad y condiciones de vida de la población. De allí que la eficiencia de la unidad ejecutora tenga un valor público que excede el interés del propio personal. Cuando el capital humano de una entidad con ese nivel de incidencia territorial se debilita por rezago remunerativo, la afectación potencial no recae solo en los trabajadores, sino en la capacidad del Gobierno Regional de Ucayali para sostener políticas de infraestructura y desarrollo.

En consecuencia, el cuarto fundamento de la iniciativa puede formularse en los siguientes términos: la actualización de la escala remunerativa de la Unidad Ejecutora 005: Carretera Federico Basadre constituye una medida necesaria para preservar la continuidad del capital humano que sostiene la ejecución de proyectos de inversión pública en el Gobierno Regional de Ucayali. Los documentos institucionales que sustentan la propuesta —en particular el Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP y el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL— reconocen expresamente que el PRIM ejecuta proyectos estratégicos para el desarrollo regional, que su personal ha fortalecido capacidades técnicas, presupuestarias y administrativas, que el promedio anual de inversión ejecutada supera los S/ 5.7 millones y que la falta de actualización remunerativa genera desmotivación, rotación y afectación de la eficiencia institucional. Por ello, la nueva escala remunerativa debe ser comprendida como una herramienta de fortalecimiento de la gestión pública regional, destinada a garantizar estabilidad técnica, continuidad operativa y mejor capacidad estatal para ejecutar inversiones en beneficio de la población.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no crea ni ordena un gasto nuevo con cargo al Tesoro Público. Su efecto normativo es de habilitación legal: autoriza una nueva escala remunerativa para el personal de la Unidad Ejecutora 005: Carretera Federico Basadre, pero su aprobación e implementación quedan sujetas a un procedimiento posterior de control técnico y presupuestario. En efecto, la propia fórmula legal dispone que la nueva escala será aprobada mediante decreto supremo, a propuesta del Gobierno Regional de Ucayali y con opinión técnica favorable de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final establece expresamente que la implementación de la ley se financia con cargo al presupuesto institucional

del pliego, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, y solo autoriza, de manera excepcional, modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático conforme a la disponibilidad presupuestal del propio Gobierno Regional de Ucayali.

Este diseño es coherente con el sustento técnico y administrativo de la propuesta. El Oficio N.º 009-2026-GRU-GR solicita la evaluación y aprobación de la nueva escala remunerativa mediante decreto supremo, al amparo de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N.º 28411, precisamente porque no se busca una imposición automática de gasto desde la ley, sino una autorización sujeta al cauce legal correspondiente. En la misma línea, el Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP señala que la escala remunerativa vigente no ha sido actualizada desde el año 2004 y recomienda remitir la propuesta al Ministerio de Economía y Finanzas para su evaluación y aprobación, mientras que el Informe N.º 170-2025-GRU-ORA-OGP-ATNL sustenta que la actualización se ajusta al marco presupuestario vigente y no debe generar demanda adicional de recursos al Tesoro Público.

Desde el lado de los beneficios, la iniciativa permite corregir una situación objetiva de rezago remunerativo en la Unidad Ejecutora 005, fortalecer la continuidad del personal y mejorar la eficiencia institucional de una entidad que ejecuta proyectos estratégicos para el desarrollo regional. El Informe N.º 011-2026-GRU-GGR-GRPP advierte expresamente que la falta de actualización remunerativa genera desmotivación, rotación de personal y afectación de la eficiencia institucional; por tanto, la medida proyecta beneficios concretos en términos de estabilidad laboral, retención de experiencia acumulada y mejor capacidad operativa del Estado regional.

En ese sentido, el costo de la propuesta no recae sobre el erario nacional como una obligación adicional creada por el Congreso, sino sobre la capacidad de gestión presupuestaria del propio pliego, dentro de sus recursos institucionales y bajo control técnico del Poder Ejecutivo. El beneficio, en cambio, es múltiple: corrige una desactualización histórica, reduce los efectos negativos de la rotación del personal y contribuye al fortalecimiento de la ejecución de la inversión pública regional. Por ello, el balance costo-beneficio es favorable y compatible con las reglas de responsabilidad fiscal, debiendo resaltarse que el Congreso de la República no está aprobando un gasto adicional, sino autorizando una medida cuya implementación depende del presupuesto institucional del Gobierno Regional de Ucayali, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

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

La presente iniciativa legislativa no deroga ni modifica de manera expresa el régimen general de remuneraciones del sector público ni altera la estructura normativa del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Su efecto sobre la legislación nacional es específico y excepcional, en tanto autoriza la aprobación de una nueva escala remunerativa únicamente para el personal directivo, profesional, técnico, auxiliar y obrero de la Unidad Ejecutora 005: Carretera Federico Basadre del Gobierno Regional de Ucayali, dentro del marco legal vigente.

Asimismo, la propuesta se articula con la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, al prever que la nueva escala remunerativa será aprobada mediante decreto supremo, con opinión técnica favorable del Ministerio de Economía y Finanzas. En ese sentido, la norma no sustituye el procedimiento técnico-presupuestario previsto en la legislación nacional, sino que habilita su aplicación para un supuesto concreto, respetando las competencias del Poder Ejecutivo en materia de aprobación remunerativa.

De igual modo, la iniciativa establece una excepción puntual a las restricciones previstas en la Ley N.º 32513, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, únicamente para viabilizar la implementación de la nueva escala remunerativa en la referida unidad ejecutora. Por ello, su vigencia no genera una reforma general del sistema presupuestario ni crea una regla permanente aplicable a todo el sector público, sino una habilitación legal de alcance singular, circunscrita a una entidad determinada y sujeta a financiamiento con cargo al presupuesto institucional del pliego, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En consecuencia, el efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional es de compatibilización y complemento, no de sustitución ni derogación amplia. La iniciativa se inserta en el ordenamiento vigente para atender una situación concreta de desactualización remunerativa, manteniendo incólumes las reglas generales sobre aprobación de escalas remunerativas, control presupuestario, registro en el AIRHSP y responsabilidad fiscal.

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

La presente iniciativa legislativa guarda relación con los siguientes temas de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025, aprobada por la Resolución del Congreso N° 006-2024-2025-CR: 32. BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD Y RECONOCIMIENTO EN LAS RELACIONES LABORALES.



ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA
Congresista de la República

Asimismo, con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional: 11.
PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN.