



**PROPONEN INCORPORAR EL INCENTIVO
LABORAL - BONO DE PRODUCTIVIDAD A
LAS REMUNERACIONES DE LOS
TRABAJADORES DEL RÉGIMEN DEL
DECRETO LEGISLATIVO 276**

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario Bancada Socialista, a iniciativa de la congresista **SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO**, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política y de los artículos 22, literal c), y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE INCORPORA EL INCENTIVO LABORAL - BONO DE
PRODUCTIVIDAD - ESTABLECIDO POR EL DECRETO DE URGENCIA
088-2001 EN LA REMUNERACIÓN DE LOS TRABAJADORES
SUJETOS AL RÉGIMEN DEL DECRETO LEGISLATIVO 276**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto mejorar los ingresos de los trabajadores de la carrera administrativa del sector público, mediante la inclusión del Bono de Productividad.

Artículo 2. Incorporar el Incentivo laboral - Bono de Productividad

Se incorpora el Bono de Productividad establecido en el Decreto de Urgencia 088-2001, en la remuneración de los trabajadores de la carrera administrativa del régimen del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la misma que es considerada en el cálculo de las pensiones al momento del cese en el servicio activo.

DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA

UNICA. Reglamento

El Poder Ejecutivo, en el plazo de 30 días a partir de la publicación de la Ley, aprueba las normas complementarias y reglamentarias para su aplicación.

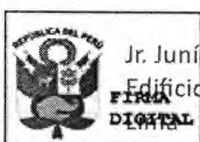
Lima, noviembre 18, 2024



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/11/2024 10:09:26-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/11/2024 10:09:06-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomías FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/11/2024 15:04:05-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/11/2024 07:52:10-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/11/2024 12:45:13-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **19** de **noviembre** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 9522/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y**
- 2. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LA FUNCIÓN PÚBLICA

Se entiende por **función pública** al conjunto de actividades que, en nombre y representación del Estado o de cualquiera de las entidades que lo conforman, cumplen las personas naturales nombradas o contratadas válidamente por autoridad competente, sujetas a una **compensación remunerativa** acorde con la jerarquía y responsabilidad de la función que ejerce, y siguiendo las formalidades y procedimientos establecidos en la normatividad vigente.

Según Boyer Carrera¹, se entiende por función pública al régimen jurídico de las relaciones entre el Estado y las personas naturales, a través de las cuales éste desarrolla sus actividades, presta servicios y ejerce las potestades que le ha designado la Constitución y las leyes: función legislativa, administrativa jurisdiccional y de gobierno, y aquellas que se ejercen en nombre y representación atribuibles al propio Estado, como son las relaciones internacionales.

Dicho de otro modo, la función pública equivale a una estructura tridimensional: orgánica, funcional y personal, expresadas en un conjunto de órganos que ejercen funciones, facultades, competencias y actividades a través de las personas que laboran en la organización estatal, conocida también como burocracia estatal. **Esta triple dimensión significa que el poder y las funciones se atribuyen a las entidades públicas, pero son las personas quienes lo ejercen y materializan en actos concretos.**

Según lo expresado, **las funciones gubernativa, legislativa, jurisdiccional y administrativa son funciones públicas.** En tanto que los actos propios de los titulares que las representan (resoluciones supremas, leyes, sentencias judiciales y resoluciones administrativas) son la manifestación del poder del Estado que ejercen, y que les permite crear, modificar o revocar situaciones jurídicas en el marco de sus competencias funcionales.

De lo anterior, se puede colegir que la relación existente entre función pública y las funciones nominadas es una relación entre género y especie, lo que significa **que, si bien toda función administrativa es función pública, no toda función pública es administrativa.** Sin embargo, la función pública en cualquiera de sus especies: gubernativa, legislativa, jurisdiccional y administrativa, se materializan a través de los actos del personal del Estado que los cumple en su nombre y representación.

¹ BOYER CARRERA, Janeyri. **El Derecho de la Función Pública y el Derecho Civil. Nociones Fundamentales.** Fondo Editorial PUCP. 2019

EL PERSONAL DEL ESTADO

El personal del Estado es todo aquel funcionario y trabajador público investido válidamente de un nombramiento o designación por mandato popular o por actos administrativos de autoridad competente, encargados de desempeñar la función pública al servicio del interés general y en nombre y representación del Estado en sus diferentes reparticiones, por la que recibe una contraprestación o retribución económica y un conjunto de beneficios inherentes al cargo y a la función.

Al respecto, el **artículo 39 de la Constitución** establece que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación, así como un orden que tiene al Presidente de la República como el funcionario de la mayor jerarquía, seguido de los representantes al Congreso, los ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional y de la Junta Nacional de Justicia, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo en la misma categoría; y los representantes de los gobiernos regionales y alcaldes.

Con relación al personal del Estado, la **Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público**, desarrolla el concepto de **empleo público** segmentado en jerarquías funcionales y de responsabilidad, distinguiendo en ese orden, al funcionario público, al empleado de confianza y al servidor público.

En ese orden, define al **funcionario público** como aquél que desarrolla funciones de preeminencia política reconocida por norma expresa, representan al Estado y desarrollan políticas públicas y/o dirigen organismos o entidades públicas. El **empleado de confianza**, es el que desempeña cargo de confianza técnico o político distinto al del funcionario público, se encuentra en el entorno de quien lo designa o remueve libremente y, en ningún caso, será un número mayor al 5% de los servidores públicos existentes en cada entidad.

Con relación al **servidor público**, la Ley distingue cuatro niveles: **a) Directivo superior**, desarrolla funciones administrativas relativas a la dirección de un órgano programa o proyecto, la supervisión de empleados públicos, la elaboración de políticas de actuación administrativa y la colaboración en la formulación de políticas de gobierno; **b) Ejecutivo**, desarrolla funciones administrativas de autoridad y funciones resolutorias, asesoría, supervisión, fiscalización, etc.; **c) Especialista**, desempeña labores de ejecución de servicios públicos. No ejerce función administrativa y conforma un grupo ocupacional, y **d) Auxiliar**, desarrolla labores auxiliares de apoyo y/o complemento, también conforman un grupo ocupacional.

Por su parte, la **Ley 30057, Ley del Servicio Civil**, hace una clara distinción entre funcionarios y servidores públicos. Es **funcionario público** aquél que **ejerce atribuciones políticas, normativas y administrativas**; Las dos primeras, entendidas como la facultad de diseñar y aprobar políticas y normas o reglas de carácter general en el ámbito y las materias de su competencia; en tanto que las atribuciones administrativas se entienden como actos de dirección y de gestión interna de la Entidad.

Asimismo, la Ley distingue tres tipos de funcionarios:

- a. **Los funcionarios públicos de elección popular**, elegidos en elección directa y universal, cuyo ingreso, permanencia y término de su función están regulados en la Constitución Política del Perú y en las leyes correspondientes.
- b. Los **funcionarios públicos de designación o remoción regulada**, son aquellos que son nombrados o designados cumpliendo determinados requisitos. Su acceso, período de vigencia y causales de remoción están regulados en norma especial.
- c. Los **funcionarios públicos de libre designación o remoción**, aquellos cuyo acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designa, en base a la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa.

En cuanto a los **servidores públicos**, se entiende al conjunto del personal estratificado de la Administración Pública, encargado del cumplimiento de las actividades ordinarias de las entidades del Estado para el logro de sus fines. En este estamento, la Ley de Servicio Civil distingue tres clases de servidores públicos:

- a. Los **servidores civiles de carrera**, son los que realizan actividades directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad pública en el ejercicio de una función administrativa, la prestación de servicios públicos, o la gestión institucional.

El Servicio Civil de Carrera es un sistema único e integrado. **No comprende a los funcionarios, los directivos públicos, los servidores de confianza, los servidores en servicios complementarios, ni los contratados temporalmente.**

- b. Los **servidores de actividades complementarias**, aquellos que realizan funciones de soporte, complemento, manuales u operativas

respecto de las funciones sustantivas y de administración interna que realiza cada entidad.

- c. Los **servidores públicos de confianza**, son aquellos que laboran en la entidad en virtud de un contrato temporal, cuya vigencia está condicionada a la confianza de quien los designa y donde se precisan las condiciones de empleo, el puesto a ocupar y la contraprestación a percibir. **El contrato puede resolverse sin que ello genere el derecho a pago compensatorio, otorgamiento de suma a título de liberalidad ni indemnización alguna por la terminación del vínculo con la entidad pública.**

DECRETO LEY 11377: ESTATUTO Y ESCALAFÓN DEL SERVICIO CIVIL

La regulación de la Carrera Administrativa en el Perú, si bien con rango constitucional se inicia con la Constitución de 1979, ésta tuvo su antecedente en el **Decreto Ley 11377, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil**, expedido por el gobierno de facto del general Manuel Odría el 29 de mayo de 1950.

De acuerdo a sus fundamentos, este cuerpo normativo estuvo orientado ***"a dignificar y moralizar la labor de los servidores civiles del Estado, apartándolos de toda influencia extraña a su misión lo que debe traducirse en beneficio de ellos mismos y confianza de la colectividad"***. Buscaba, además, que ***"la carrera civil administrativa asuma el rol que le corresponde en el reajuste social y económico del país como una de las más importantes fuerzas propulsoras de su engrandecimiento"***².

El Decreto Ley 11377 estableció cinco clases de Empleados Públicos:

- a. **Empleados de carrera**, aquellos cuyos cargos o empleos tengan carácter estable y cuya situación estaba expresamente indicada en el Estatuto.

Estableció para los empleados de carrera tres categorías: Oficiales, Auxiliares y Ayudantes, **cada una con nueve escalas o niveles.**
- b. **Empleados a contrata**, los que desempeñan cargos de carácter transitorio;
- c. **Empleados adscritos**, los que desempeñan el cargo de Secretario Asesor u otro cargo de confianza, técnico o político, cerca de los altos funcionarios públicos;

² Extractado de los considerandos del Decreto Legislativo 276.

- d. **Personal de servicio interno**, constituido por los porteros, portaplegos, choferes, ascensoristas y demás servidores manuales que realicen labores de naturaleza análoga y con plaza de presupuesto en una Repartición del Estado.
- e. **Cargos con poder de decisión y de confianza** a especificarse mediante Decreto Supremo.

Este primer cuerpo normativo del escalafón de los servidores públicos tuvo la virtud de regular, entre diversos aspectos, el acceso, permanencia y ascenso en la carrera pública; **la igualdad de remuneraciones para igual categoría en todas las entidades públicas**; el derecho a la estabilidad en sus puestos; **los derechos a jubilación, cesantía y montepío que constituyen el antecedente del derecho a la pensión**; el derecho a 30 días de vacaciones, y a **bonificaciones por tiempo de servicios** conforme lo establecido en la Ley 10273, etc.

Ciertamente, se trataba de la regulación precursora de la función pública y de los derechos y deberes de los servidores del Estado, a pesar que fue expedido por un régimen de facto y que la Constitución de 1933 tampoco preveía un Estatuto de la función pública y de los servidores del Estado.

En consecuencia, el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil del Decreto Ley 11377, no solo antecedió a la Constitución de 1979, **sino que fue un referente indispensable para desarrollar el Capítulo destinado a la Función Pública**, y posteriormente para la formulación del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.

ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS

a. CONSTITUCIÓN DE 1979

El contexto histórico de la Constitución de 1979, estuvo caracterizado por cambios sustanciales en la estructura productiva como en la organización social y política, y también en la institucionalidad del Estado, como resultado del proceso de transformaciones estructurales que llevó a cabo la Revolución Peruana liderada por el gobierno militar que presidió el General Velasco Alvarado.

Con la reforma agraria se eliminó las viejas relaciones de servidumbre en el campo, se entregó la tierra a quien la trabaja y se otorgó ciudadanía a la población campesina que en la época del gamonalismo feudal que lo antecedió, no gozaba de derechos económicos, ni sociales, ni políticos. Asimismo, se operó una profunda reestructuración del aparato productivo en los diferentes sectores de actividad, incorporando a los

trabajadores a un régimen de participación en la propiedad y las utilidades de las empresas, rediseñando un nuevo país encaminado a la modernidad al influjo del desarrollo capitalista.

El Estado jugó un rol fundamental como artífice de los cambios estructurales y con un inusitado intervencionismo en la economía, pero también en el acceso a una nueva educación en todos los niveles y a la democratización de los servicios de salud, así como a otros factores de socialización de la vida rural y urbana. **Para cumplir ese rol, el Estado había emprendido también una profunda reforma en su organización institucional, con personal formado y entrenado para cumplir los nuevos retos.**

Uno de los cambios fundamentales ocurridos en el Estado fue la **profesionalización del personal al servicio público**. En esa perspectiva se creó la Escuela Superior de Administración Pública, se programó y ejecutó políticas de promoción y desarrollo a través del Instituto Nacional de Administración Pública, incluyendo estudios de capacitación y perfeccionamiento en gestión pública. **Pero, al mismo tiempo, se otorgó a los trabajadores del Estado un elenco de derechos sociales, profesionales y políticos que estimulaban a un mayor compromiso en el cumplimiento de las funciones y obligaciones en nombre del Estado.**

En concordancia con lo señalado, en el reconocimiento de derechos de la Constitución de 1979 a los servidores públicos se recogen y desarrollan muchos de los derechos consagrados en el **Decreto Ley 11377, Estatuto y Escalafón del Servicio Civil**, incluyéndose los artículos 60 y 61 referidos al régimen remunerativo y pensionario y los derechos de sindicalización y huelga, respectivamente.

Precisamente, en materia de **derechos remunerativos y pensionarios**, el **artículo 60** de la Constitución fue programáticamente ambicioso, al establecer que **"un sistema único homologa las remuneraciones, bonificaciones y pensiones de los servidores del Estado"**. Este enunciado pretendió ser un principio rector de la carrera administrativa, al establecer condiciones de igualdad remunerativa y pensionaria aplicables a los trabajadores de todas las entidades del Sector Público.

Es cierto que hubo avances en esa perspectiva, como la elaboración de clasificadores de cargos y niveles remunerativos equivalentes, diseños de racionalización administrativa y asignación de cargos, etc. en el marco de la gestión planificada de un Estado que tenía un amplio espectro de competencias y atribuciones. **Sin embargo, el redimensionamiento constitucional del Estado a un rol meramente subsidiario, con la Constitución de 1993 entramos a un escenario de restricción de los derechos de los trabajadores.**

b. CONSTITUCIÓN DE 1993

La Constitución de 1993 recoge, con ligeras modificaciones, los derechos de los servidores públicos de la Constitución de 1979, pero omitió los referidos al **"sistema único de remuneraciones, bonificaciones y pensiones"**, sin reemplazarlos con una fórmula constitucional alternativa.

A pesar de ello, es importante destacar que en el marco de la Constitución de 1979 se aprobó, y se encuentra vigente, el **Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público**, y que actualmente existe en diversas entidades del Estado un importante sector de trabajadores dentro de este régimen, salvo en aquellas que por ley expresa están sujetas al régimen de la actividad privada u otros regímenes laborales como el Contrato Administrativo de Servicios, la Ley Servir, etc.

Precisamente, la ausencia de una norma constitucional que disponga un régimen remunerativo y pensionario de los servidores del Estado, ha dado lugar a la existencia de diferentes regímenes y a diferencias remunerativas y pensionarias, inclusive dentro de una misma entidad.

DECRETO LEGISLATIVO 276, LEY DE BASES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

El 06 de marzo de 1984 se promulgó el **Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público** (en adelante **Ley de Bases**), en cumplimiento del artículo 59 de la Constitución de 1979, que establecía que una ley regula el ingreso, derechos y deberes de los servidores públicos, así como los recursos contra las resoluciones que los afecten.

En ese sentido, la Ley de Bases empieza definiendo la **Carrera Administrativa** como una institución social que permite a los ciudadanos ejercer el derecho y el deber de brindar sus servicios a la Nación asegurando su desarrollo espiritual, moral, económico y material, sobre la base de méritos y calificaciones de desempeño de sus funciones y dentro de una estructura uniforme de grupos ocupacionales y de niveles remunerativos.

Pero, al mismo tiempo, la Ley de Bases delimita el universo de los servidores del Estado incursos en sus alcances, excluyendo deliberadamente a los que desempeñan cargos políticos o de confianza, al personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, así como a los trabajadores de las empresas del Estado o de sociedades de economía mixta; precisando, sin embargo, que *"están sujetos a las disposiciones de esta Ley en todo aquello que les sea aplicable"*.

A continuación, destacamos las disposiciones de la Ley de Bases que constituyen la columna vertebral de la Carrera Administrativa que sigue vigente, aun cuando ha variado ostensiblemente el marco constitucional, toda vez que la Constitución de 1993 no ha incorporado el concepto de sistema único de remuneraciones que tuvo partida de nacimiento con la Constitución de 1979.

Así tenemos, que el **artículo 4**, establece los principios que rigen la Carrera Administrativa y que le dan armonía e institucionalidad permanente, tales como la igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso; la estabilidad y permanencia; la garantía del nivel adquirido, así como la retribución justa y equitativa regulada por un sistema único homologado, concepto este último que no fue incorporado en el texto constitucional de 1993.

El **artículo 7**, dispuso algunas limitaciones e incompatibilidades al servidor público que fueron incorporadas en la Constitución de 1979 y recogidas en la Constitución vigente, como que nadie puede desempeñar más de un empleo o cargo público o remunerado del Estado, incluso en empresas de propiedad directa o indirecta del Estado, o de economía mixta. Igualmente es incompatible desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.

El **artículo 8 y siguientes**, establecen que la Carrera Administrativa se estructura en los tres siguientes Grupos Ocupacionales:

- a. **Profesional**, constituido por servidores con título profesional o grado académico reconocido por la Ley Universitaria.
- b. **Técnico**, constituido por servidores con formación superior o universitaria incompleta, o capacitación tecnológica, o experiencia técnica reconocida.
- c. **Auxiliar**, constituido por servidores que tienen instrucción secundaria y experiencia o calificación para realizar labores de apoyo.

Obviamente, la sola tenencia de título, diploma, capacitación o experiencia no implica pertenencia al Grupo Profesional o Técnico, si no se ha postulado expresamente para ingresar en él. Para la progresión sucesiva en los niveles se tomará en cuenta: **a)** Estudios de formación general y de capacitación específica o experiencia reconocida; **b)** Méritos individuales, adecuadamente evaluados; y **c)** Tiempo de permanencia en el nivel.

La Carrera Administrativa comprende **catorce (14) niveles remunerativos**: al Grupo Profesional le corresponde los ocho (08) niveles

superiores; al Grupo Técnico, diez (10) niveles comprendidos entre el tercero y el decimosegundo; y al Grupo Auxiliar, los siete (07) niveles inferiores.

RÉGIMEN REMUNERATIVO EN LA LEY DE BASES

Para los fines de la presente iniciativa debemos incidir en el **artículo 43** de la Ley de Bases, que taxativamente señala que las remuneraciones de los funcionarios y servidores públicos está constituida por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios. El **Haber Básico** se fija, para los funcionarios, de acuerdo a cada cargo, y para los servidores, según los grupos ocupacionales y de conformidad con los niveles remunerativos de la Carrera Pública.

En el **artículo 51** y siguientes de la Ley de Bases se regulan las **bonificaciones** que se otorgan a los servidores públicos:

- a. La **Bonificación Personal**, se otorga como un estímulo de acuerdo a la antigüedad del trabajador en el servicio computado en forma escalonada por quinquenios;
- b. la **Bonificación Familiar**, constituye una compensación personal otorgada según la carga familiar debido a la existencia de hijos.
- c. La **Bonificación Diferencial**, compensa a los servidores públicos de carrera nombrados, por el desempeño de un cargo que implique responsabilidad directiva y compensa condiciones de trabajo excepcionales respecto del servicio común. Esta puede ser permanente o temporal.

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS REMUNERACIONES

El artículo 24 de la Constitución taxativamente señala que *"el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador. Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores"*.

Al respecto, en la sentencia del **Expediente 0020-201PI/TC³** el **Tribunal Constitucional** ha señalado que:

³ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00020-2012-AI.pdf>

*"El **derecho a la remuneración**, que fluye del principio de que nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento, **constituye una contraprestación por los servicios del trabajador; es de libre disposición por parte de éste último; tiene carácter alimentario y su pago tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador** (artículos 23 in fine y segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución). La remuneración también implica una modelo de competitividad, en tanto se manifiesta como un incentivo para atraer y retener personal idóneo" (Fundamento 13).*

Sin embargo, para la materialización del derecho a la remuneración, habida cuenta que la Ley de Bases al regular el régimen remunerativo se refiere al haber básico, las bonificaciones y los beneficios, es necesario establecer la relación conceptual y la naturaleza jurídica de estos conceptos remunerativos. Al respecto, el Tribunal Constitucional señala:

*"En cuanto a los **conceptos que conforman la remuneración**, el **artículo 1 del Convenio 100 de la OIT, Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor**, debidamente ratificado y suscrito por el Perú, ha señalado que **la remuneración "(...) comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último"**, reflejando una concepción totalizadora de la remuneración establecido en la Constitución. En el ámbito doméstico, son diversas normas las que explican qué se incluye dentro del concepto de remuneración⁴ (Fundamento 14).*

A partir de la conceptualización del **Convenio 100 de la OIT**, a que se refiere el TC en el Fundamento 14, se identifican las coincidencias normativas del **artículo 43 de la Ley de Bases** que señala que la remuneración de los funcionarios y servidores públicos está constituida por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios; el **artículo 6 del TUO del Decreto Legislativo 728**, que indica que constituye remuneración el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualquiera que sea la forma o denominación que tenga, siempre que sean de su libre disposición; **además, las sumas de dinero que se entreguen al trabajador directamente en calidad de alimentación principal, como desayuno, almuerzo o refrigerio que lo sustituya o cena**.

En esa misma línea normativa, los **artículos 28 y 29 de la Ley del Servicio Civil**, bajo la denominación de "**compensación económica**" la define como el conjunto de ingresos y beneficios que la entidad destina

⁴ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00020-2012-AI.pdf>

al servidor civil para retribuir la prestación de sus servicios a la entidad de acuerdo al puesto que ocupa, a través de una contraprestación en dinero compuesta por un elemento principal (haber básico), otro ajustado según puesto y funciones, y otro valorizado según diferentes circunstancias (bonificaciones): **accesibilidad geográfica, altitud, riesgo de vida, riesgo legal o servicios efectivos en el extranjero, etc.**

CARÁCTER REMUNERATIVO DE LOS BONOS DE PRODUCTIVIDAD

La **bonificación** es la asignación dineraria que se otorga a los trabajadores como recompensa adicional por su desempeño excepcional y contribución al logro de los objetivos institucionales, y como estímulo a seguir desplegando un trabajo eficiente y comprometido para alcanzar objetivos y metas específicas de la Entidad o de la empresa, motivándolos a mejorar su desempeño.

Forma parte de la bonificación, como bonificación diferencial a que se refiere el artículo 53.a) de la Ley de Base, el instituido para compensar las condiciones de trabajo excepcionales respecto del servicio público. Así mismo, el Decreto Legislativo 1057 que regula el Contrato Administrativo de Servicios, y el Decreto Legislativo 728 del régimen de la actividad privada, **homologan el derecho a percibir los mismos beneficios los trabajadores contratados para obra determinada o servicio específico, y los trabajadores que tienen contratos de duración indeterminada.**

A efectos de ratificar el **carácter remunerativo del Bono de Productividad**, es significativo invocar como antecedente jurisprudencial la **Casación Laboral 07389-2020-LIMA⁵, expedida por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema** el 16 de agosto de 2022 que, invocando el **Principio de Primacía de la Realidad** que opera indiscutiblemente en materia de derechos laborales, desarrolla los siguientes Fundamentos:

"Quinto. Respecto a la remuneración

La remuneración es todo pago en dinero o excepcionalmente en especie, que percibe el trabajador por los servicios efectivamente prestados al empleador, o por haber puesto su fuerza de trabajo a disposición del mismo. El concepto de remuneración comprende no sólo la remuneración ordinaria, sino todo pago que se otorgue en cualquier forma o denominación que se le dé, salvo que por norma expresa se le niegue tal calidad.

⁵ <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/04/Casacion-Laboral-07389-2020-Lima-LPDerecho.pdf>

Siendo así, corresponde señalar que las **características de la remuneración** son: **a) carácter retributivo y oneroso**, es decir, que la esencia de la suma o especie que se den corresponda a la prestación de un servicio, cualquiera sea la forma o denominación que adopte; **b) el carácter de no gratuidad o liberalidad**, por cuanto los montos que se otorguen en forma graciosa o como una liberalidad del empleador no tienen la calidad de remuneración; y, **c) el carácter de ingreso personal**, es decir que dichas sumas ingresan realmente al patrimonio del trabajador".

Sin embargo, la Sentencia acotada no se detiene en el enunciado doctrinario de la naturaleza remunerativa del Bono de Productividad, sino que transita a **determinar el carácter remunerativo de un concepto en general**, para cuyo caso señala lo siguiente:

"Sexto. Alcances para determinar el carácter remunerativo de un concepto

Para determinar que un pago hecho a un trabajador (en dinero o especie) tiene carácter remunerativo, se debe cumplir con las siguientes condiciones: **i) lo percibido (cualquiera que sea la denominación que se le dé) sea como contraprestación de los servicios del trabajador; ii) sea percibido en forma regular; y iii) sea de su libre disposición**, esto es, que el trabajador dentro de su ámbito de libertad pueda decidir el destino que le otorga; **además, debe tenerse en cuenta que el dinero u otro pago en especie que abone el empleador a su trabajador, su naturaleza no dependerá exclusivamente de la denominación que le haya sido asignada sino de la finalidad que tiene dicha prestación**".

Luego de analizado el concepto denominado **"Bono de Productividad"**, las circunstancias de su otorgamiento a la recurrente, y confrontado con el caudal probatorio que obra en autos, la Sala de Casación concluye en los términos que siguen:

"Décimo tercero.

En consecuencia, **resulta necesaria la aplicación del principio de primacía de la realidad para determinar el carácter remunerativo de la referida bonificación**.

"En ese sentido de la revisión de autos se determina que los conceptos denominados "bono por productividad" y "bono extraordinario" fueron otorgados a la actora de manera regular y permanente pues fueron concedidos en forma anual, y que si bien han sido montos variables, por encontrarse sujetos al cumplimiento de metas y objetivos; la actora ha percibido dichos conceptos a causa de su prestación

personal de servicios indistintamente de la forma o denominación que tenga y que ha sido de su libre disposición, debiendo ser considerados bajo el principio de primacía de la realidad como parte de su remuneración, conforme a lo señalado en el artículo 6 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo número 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral".

De esta manera, en armonía con la sentencia del Tribunal Constitucional antes reseñada, y la Casación de la Segunda Sala Penal Constitucional y Social de la Corte Suprema acotada, deviene meridianamente zanjado el carácter remunerativo del Bono de Productividad y, en consecuencia, aplicable indistintamente a los trabajadores de la actividad privada y a los funcionarios y servidores del Estado.

DECRETO DE URGENCIA 088-2001

Mediante el **Decreto de Urgencia 088-2001**, del 21 de julio de 2001, expedido por el Gobierno de Transición presidido por el presidente Valentín Paniagua, se estableció disposiciones aplicables a los Comités de Administración de los Fondos de Asistencia y Estímulo (CAFAE) de las entidades públicas, cuya finalidad era incentivar a los trabajadores del régimen del Decreto Legislativo 276, a través de la asignación de un monto económico distinto y complementario a su remuneración y sujeta a distintas condiciones para su percepción. Si bien, conforme el artículo 3 del precitado Decreto de Urgencia, el financiamiento del Fondo proviene de diferentes fuentes, hasta la fecha se viene otorgando a través de la transferencia de recursos ordinarios del Tesoro Público.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El problema que enfrentan los trabajadores sujetos a la Ley de Bases, reside en que los montos percibidos en virtud del Decreto de Urgencia 088-2001, no constituyen ni forman parte de sus remuneraciones, de manera que, al cesar en el servicio activo, únicamente perciben el porcentaje generado por sus años de aportes a su régimen pensionario sin considerar para el cálculo lo concerniente al Bono de Productividad.

Es decir, **se omite considerar que el Bono de Productividad constituye un concepto remunerativo, a pesar que la entidad lo otorga a los trabajadores en periodos anuales y por montos variables por estar los trabajadores sujetos al cumplimiento de objetivos y metas, configurando una flagrante inaplicación del Principio de Primacía de la Realidad** invocado en las sentencias del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema, ambas de carácter vinculante.

SOLUCIÓN LEGISLATIVA

A efectos de establecer una solución normativa al problema derivado de desconocer el carácter remunerativo del Bono de Productividad, otorgado por el Decreto de Urgencia 088-2001 a los trabajadores administrativos sujetos al régimen del Decreto Legislativo 276, **con esta iniciativa legislativa se incorpora el Bono de Productividad a la remuneración de dichos trabajadores, y consiguientemente como base para el cálculo de las pensiones al momento del cese en el servicio activo.**

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de esta iniciativa no produce un impacto negativo en el erario público ni afecta la programación presupuestal, **por cuanto los recursos del Bono de Productividad están vigentes y es abonando a los trabajadores en forma regular y mensual.**

Sin embargo, el beneficio reside en el reordenamiento conceptual de esta bonificación, en la medida que se toma en cuenta su carácter remunerativo beneficiando a los trabajadores involucrados, que podrán, a través de esta Ley, **acceder a una pensión nominalmente mayor conforme le corresponde de acuerdo a Derecho.**

IMPACTO DE LA INICIATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

De aprobarse esta iniciativa estamos frente a una Ley que desarrolla el derecho a la remuneración consagrado en el artículo 24 de la Constitución, **y que precisa el carácter remunerativo de las bonificaciones a que se refiere el artículo 43 y siguientes de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, aprobada por Decreto Legislativo 276.**

Nada de ello contraviene la norma constitucional ni modifica expresamente la Ley de Bases, toda vez que por sí misma establece normativamente el concepto remunerativo de las bonificaciones, específicamente del Bono de Productividad, concordando con la interpretación del Tribunal Constitucional y con la jurisprudencia de la Corte Suprema de la República.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa se articula con la **Quinta Política de Estado del Acuerdo Nacional**, referida a constituir un Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes, por lo que permitirá:

- Promover que los funcionarios públicos orienten su gestión hacia el logro de las metas establecidas, y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos.

Asimismo, con la **Decimocuarta Política de Estado**, referida al Acceso al Empleo Digno y Productivo, en la medida que permitirá:

- Fomentar la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos.
- Garantizar la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole.