

PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

**COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
Periodo Anual de Sesiones 2024-2025**

Señora Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, el siguiente proyecto:

Proyecto de Ley 2634/2021-CR, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre a iniciativa del señor congresista FLAVIO CRUZ MAMANI, que propone la “LEY QUE RECONOCE EL DERECHO AL PAGO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, SIN LA EXIGENCIA DE SENTENCIA JUDICIAL A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LAS INSTANCIAS DE GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA DEL SECTOR EDUCACIÓN SUJETOS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276”.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. ANTECEDENTES PROCEDIMENTALES

El Proyecto de Ley 2634/2021-CR, por el que se propone la “LEY QUE RECONOCE EL DERECHO AL PAGO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, SIN LA EXIGENCIA DE SENTENCIA JUDICIAL A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LAS INSTANCIAS DE GESTIÓN EDUCATIVA DESCENTRALIZADA DEL SECTOR EDUCACIÓN SUJETOS AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276” fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República el 15 de julio del año 2022. Posteriormente, el 21 de julio del 2022, se decretó para su estudio y dictamen a las comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República (primera comisión) y Trabajo y Seguridad Social (segunda comisión).

La iniciativa legislativa materia de dictamen ha sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Cabe precisar que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

1.2. ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

Entre los proyectos de ley presentados desde julio de 2021 hasta la fecha, se han identificado iniciativas afines a la propuesta de otorgar la bonificación diferencial al personal administrativo del sector educación bajo el régimen del Decreto Legislativo



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

276, sin la necesidad de una sentencia judicial. A continuación, se destacan algunas de estas iniciativas:

- 1. Proyectos de Ley N° 3813/2022-CR, 4442/2022-CR, 5906/2023-CR, 9261/2024-CR, 9328/2024-CR y 9390/2024-CR:** Estos proyectos fueron acumulados en un dictamen aprobado por la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República en noviembre de 2024. La iniciativa reconoce la bonificación especial otorgada por la Resolución Ministerial N.º 1445-90-ED al personal administrativo del sector educación del régimen laboral del Decreto Legislativo 276. El cálculo de la bonificación es equivalente al 30% de la remuneración total para el grupo ocupacional auxiliar técnico y al 35% para el grupo ocupacional profesional.¹
- 2. Ley N° 31495:** Promulgada el 16 de junio de 2022, esta ley reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, la bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial, beneficiando al personal docente. Aunque está dirigida a los docentes, establece un precedente para el reconocimiento de bonificaciones sin necesidad de procesos judiciales.²

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

La propuesta legal contenida en el Proyecto de Ley 2634/2021-CR consta de 04 artículos.

En su artículo primero trata del objeto de la ley, el cual consiste en reconocer el derecho al pago de la bonificación diferencial establecida en el artículo 53 del Decreto Legislativo 276 a favor del personal administrativo de las instancias de gestión educativa descentralizada del sector educación, tomando como base su Remuneración Total, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada.

En su artículo segundo señala los beneficiarios de la bonificación diferencial perciben el pago del mismo en base a su remuneración total constituida por la remuneración total permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por ley expresa.

En su artículo tercero dispone el allanamiento a la pretensión que tenga por objeto el reconocimiento de la bonificación diferencial, en el extremo referido a tomar como base la remuneración total para el cálculo de la misma.

Por último, en su artículo cuarto señala que la ley no irrogará gastos al tesoro público, debiendo financiarse con cargo al presupuesto del sector educación.

¹ <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/aprueban-iniciativa-que-reconoce-bonificacion-especial-para-el-personal-administrativo-de-educacion-del-regimen-276/>

² <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2077949-1>

PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

3. MARCO NORMATIVO

3.1. LEGISLACIÓN NACIONAL

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Reglamento Interno de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.
- Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
- Acuerdo Nacional - Políticas de Estado.
- Decreto Supremo 040-2014-PCM, Aprueban Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
- Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público.

3.3. NORMAS CONVENCIONALES

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)³, aprobada mediante Resolución Legislativa N° 13282, publicada el 24 de diciembre de 1959.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)⁴, en vigencia, en mérito a la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante Decreto Ley N° 22231 y ratificada por la Constitución Política del Perú de 1979.
- Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵ (1966), aprobado por el Decreto Ley N° 22129, publicado el 29 de marzo de 1978.
- Convenio 111 de la OIT⁶. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958.
- Protocolo de San Salvador (1988)⁷, aprobado por el Perú mediante la Resolución Legislativa N° 26448, publicada el 7 de mayo de 1995.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. ANÁLISIS TÉCNICO

De conformidad con el artículo 23° incisos 1, 2 y 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁸, toda persona tiene derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a igual salario por trabajo igual, a una remuneración equitativa y satisfactoria; lo que determina que un incremento en

³ https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

⁴ <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>.

⁵ <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

⁶ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ilo_code:C111.

⁷ <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

⁸ **Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 23.-** 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

las responsabilidades ordinarias de un trabajador o el desempeño del mismo en circunstancias excepcionales, debe ser adecuadamente compensado.

En línea con lo anterior, el artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁹ dispone que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a recibir una remuneración que le asegure un nivel conveniente para sí misma y su familia. Es decir que, ante una situación de mayor trabajo o de ejercicio en circunstancias extraordinarias, corresponde una asignación económica que compense ese mayor gravamen a su desempeño laboral.

Asimismo, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰, establece que los Estados parte reconocen el derecho de toda persona de un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie. Es decir, se reconoce la equivalencia entre el esfuerzo que despliega el trabajador y la compensación económica que recibe en contraprestación, sin distinciones de ninguna clase; de manera que, a mayor trabajo, mayor remuneración.

Por su parte, El Convenio 111 de la OIT¹¹ prescribe en sus artículos 1° inciso b) y 2° que el término discriminación comprende cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación. Y que todo miembro se obliga a formular y llevar una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objeto de eliminar cualquier discriminación.

De igual modo, el artículo 7° del Protocolo de adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales¹², prescribe que los Estados garantizan en sus legislaciones

⁹ **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Artículo XIV.** Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo. Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

¹⁰ **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 7.** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual.

¹¹ **Convenio 111 de la OIT. Artículo 1.** A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende: (...) (b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados. 2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

¹² **Protocolo de adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador). Artículo 7 Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.** Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular: a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

nacionales un salario equitativo e igual por un trabajo igual, sin ninguna distinción.

Acorde con las normas convencionales antes citadas, el Tribunal Constitucional, con relación al artículo 40° de la Constitución Política del Perú, ha señalado que dicho precepto reconoce la carrera administrativa como un bien jurídico constitucional, precisando que por ley se regularán el ingreso, los derechos, deberes y las responsabilidades de los servidores.

Es así que, por Decreto legislativo N° 276, se desarrolla el régimen de ingreso a la administración pública, ya sea como servidor de carrera o servidor contratado, aunque en el primer caso se hallan comprendidos dentro de la carrera administrativa, sin que ello implique que los trabajadores contratados por servicios personales para labores de naturaleza permanente se encuentren excluidos de su ámbito de aplicación.

Bajo ese marco normativo, el artículo 53° del Decreto Legislativo 276 reconoce el pago de una bonificación diferencial para compensar a un servidor de carrera por el desempeño de cargos directivos y condiciones de trabajo excepcionales respecto del servicio común.

Y es ese contexto que la iniciativa legislativa busca definir la fórmula de cálculo de la bonificación diferencial, tomando en cuenta la remuneración total, que incluye a la remuneración total permanente y los ingresos remunerativos adicionales otorgado por ley expresa.

Al respecto, el proyecto de ley plantea una propuesta de mejora de las condiciones laborales del personal administrativo de las instancias de gestión educativa descentralizada del sector educación. El reconocimiento de derechos laborales, la reducción de la sobrecarga judicial, el fomento de la sostenibilidad fiscal, el fortalecimiento de la base administrativa encargada del funcionamiento del sistema educativo y el refuerzo del compromiso del Estado con sus trabajadores son los aspectos más resaltantes de la propuesta legislativa.

No obstante, es pertinente sugerir la precisión de que el beneficio de la bonificación diferencial no solamente aplica a un grupo específico de trabajadores, sino a todo el personal administrativo bajo el régimen del Decreto Legislativo 276, a fin de evitar diferencia de trato en la aplicación de la ley.

Por otro lado, la eliminación del requisito de sentencia judicial, el cual es uno de los aspectos relevantes de la propuesta, pretende evitar la judicialización innecesaria de derechos reconocidos, así como la sobrecarga procesal del Poder Judicial, el trato discriminatorio hacia los trabajadores y la prolongación de juicios innecesarios, lo cual devendría sin duda en un beneficio tanto para el Estado como para el personal administrativo.



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

Al respecto, si bien la eliminación de la sentencia judicial genera ahorro en tiempo y dinero al justiciable, sin embargo, cada caso judicial tiene su propia singularidad, por lo que no se justificaría una medida general como el allanamiento por parte del Estado, ya que podrían convalidarse vicios o defectos procesales que requieran de un examen cuidadoso por parte del juzgador en cada caso concreto.

Finalmente, mencionar que la propuesta establece que el financiamiento del pago de la bonificación diferencial provendrá del presupuesto de cada sector, sin generar gastos adicionales al tesoro público. Sin embargo, considerando que con texto sustitutorio la presente norma aplicará a todo el personal administrativo del régimen laboral del Decreto Legislativo 276, la implementación de la ley se realizaría con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, en los tres niveles de gobierno, sin demandar recursos adicionales al erario nacional.

4.2. ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.2.1. Sobre la necesidad de la propuesta legislativa

La necesidad de esta propuesta recae sobre un motivo principal: el respeto de los derechos de los trabajadores administrativos bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276. En la actualidad existen en nuestro país problemas estructurales vinculados con la falta de cumplimiento oportuno de derechos laborales, entre ellos, el pago de bonificaciones. Esto viene perjudicando principalmente a los trabajadores del mencionado régimen laboral, quienes enfrentan desigualdades en la percepción de beneficios laborales como la bonificación diferencial, pues su reconocimiento muchas veces depende de acciones judiciales individuales, lo que genera demoras, gastos legales (costas y costos procesales), desgaste emocional y desigualdad, contraviniendo de esta forma los principios de celeridad y eficiencia administrativa, además de representar una carga adicional para el sistema de justicia.

4.2.2. Sobre la viabilidad de la propuesta legislativa

De acuerdo con la Casación N° 1074-2010-AREQUIPA¹³ la bonificación diferencial prevista en el artículo 53° del Decreto Legislativo 276 tiene como supuestos de incidencia: a) Compensar el desarrollo de cargos de responsabilidad directiva, y b) Desarrollo del trabajo en condiciones excepcionales tales como la altitud, el riesgo, la descentralización, entre otros.

¹³https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/f553fc804e5cf26d9cb3bd56acd5e45f/CAS_1074_2010_AREQUIPA+-+19.10.2011.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f553fc804e5cf26d9cb3bd56acd5e45f.



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

En cuanto a su forma de cálculo, la citada ejecutoria advierte que ni el Decreto Legislativo 276 ni su reglamento han establecido los parámetros para su determinación, por lo que siguiendo la sentencia recaída en el expediente N° 3717-2005-PC/TC¹⁴, se establece que el cálculo debe realizarse en función a la remuneración total, al ser ésta la utilizada como base de cálculo para los subsidios por fallecimiento y gastos de sepelio previstos en los artículos 144 y 145 del Decreto Supremo N° 005-90-EF, ello con la finalidad de preservar el sistema único de remuneraciones.

Precisa además que dicha interpretación sólo será aplicable a aquellos casos en los que no exista disposición expresa que regule la forma de cálculo de las bonificaciones mencionadas, y no así en aquellas en las que de manera taxativa la norma regula tal situación.

Cabe señalar que, de conformidad con la Centésima Undécima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2019, se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas, durante el año fiscal 2019, a consolidar en un único monto los ingresos económicos aprobados mediante norma con rango de ley emitida por el Gobierno Central y decreto supremo, que perciban por igual, todo el personal administrativo del Decreto Legislativo 276, y se dispuso que las disposiciones relativas a las remuneraciones, bonificaciones y otros beneficios quedaban derogadas a partir de la vigencia del Decreto Supremo que consolidara los conceptos de ingresos de los servidores de la carrera administrativa.

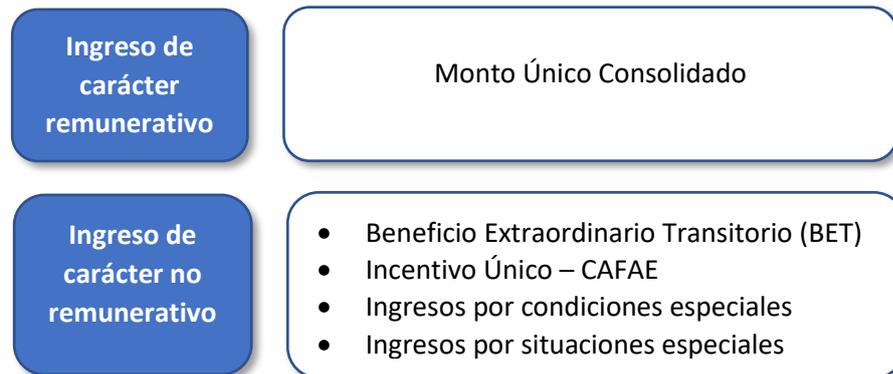
Es así que, mediante Decreto Supremo N° 261-2019-EF, publicado el 18 de agosto de 2019, se consolidaron los ingresos del personal administrativo del Decreto legislativo 276, y se aprueba el Monto Único Consolidado (MUC) de la remuneración del personal administrativo del Decreto Legislativo 276; quedado en consecuencia derogados, a partir del 19 de agosto de 2019, entre otras disposiciones, los artículos 8, 9 y 10 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el marco del Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones.

Posteriormente, mediante Decreto de Urgencia N° 038-2019, que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, publicado el 27 de diciembre de 2019, se dispuso el ordenamiento de los ingresos de los servidores públicos del régimen del Decreto Legislativo 276, estableciendo reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público, y establece que los ingresos del citado personal se componen de la siguiente manera:

¹⁴ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03717-2005-AC.html>.



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276



Seguidamente, con fecha 01 de enero de 2020 fue publicado el Decreto Supremo N° 420-2019-EF, por el que se dictan disposiciones reglamentarias y complementarias para la aplicación del Decreto de Urgencia N° 038-2019, entrando en vigencia el 02 de enero de 2020.

El numeral 3.2 del artículo 3 del citado decreto supremo dispone que la bonificación diferencial constituye un componente de los ingresos que integran el Beneficio Extraordinario Transitorio (BET), que tiene por finalidad compensar el desempeño de un cargo que implique responsabilidad directiva; **así como condiciones excepcionales de trabajo respecto del servicio común**. A su vez el BET es un concepto que tiene la condición de ingreso de carácter no remunerativo, conforme a lo previsto en el numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto de Urgencia 038-2019.

Ahora bien, el Decreto Supremo N° 420-2019-EF, señala que la bonificación diferencial por el desempeño de un cargo que **implique responsabilidad directiva**, a través de la acción administrativa de desplazamiento, puede revestir dos modalidades: a) Bonificación diferencial permanente y b) Bonificación diferencial temporal. En ambos casos, el citado decreto supremo establece las condiciones para su otorgamiento y la forma de cálculo para su entrega.

No obstante, la citada norma no ha previsto las reglas específicas para el cálculo de la bonificación diferencial cuando se trata del **ejercicio del servicio en condiciones de trabajo excepcionales**, como son los casos de altitud, descentralización y riesgo (VRAEM, frontera, etc.), a que se refieren los Decretos Supremos Nos. 235-85-EF, 067-88-EF y 232-88-EF; tanto más si se tiene en cuenta que a la fecha los artículos 8, 9 y 10 se encuentran derogados.

En tal sentido, en el marco de la **Casación N° 1074-2010-AREQUIPA**, que fija como precedente vinculante que la forma de cálculo de la bonificación diferencial se establece en base a la **remuneración total**, siempre que no exista disposición



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

expresa que la regule, y no así en aquellas en las que de manera taxativa la norma regula tal situación; se tiene que correspondería aplicar dicha regla cuando se trata de la **bonificación diferencial para compensar condiciones de trabajo excepcionales** respecto del servicio común; más no así cuando se trata de la compensación por el **desempeño de un cargo que implique responsabilidad directiva**. Pues, en este último caso, el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 420-2019-EF ya prevé las reglas para su entrega y forma de cálculo.

Al respecto, considerando que el concepto "remuneración total" ya no se encuentra vigente en la legislación nacional, sino el concepto remunerativo denominado "Monto Único Consolidado" (MUC); por consiguiente, el cálculo de la mencionada bonificación, debe realizarse en base al MUC vigente de cada ejercicio fiscal.

Por otro lado, siendo la bonificación diferencial un ingreso extraordinario transitorio previsto en el artículo 53° del Decreto Legislativo 276; por consiguiente, su percepción no es exclusiva del personal administrativo de las instancias de gestión educativa descentralizada del sector educación, sino de todo el personal administrativo de la Administración Pública sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 276; por lo que correspondería en este extremo hacer la precisión respectiva, a fin de evitar tratamientos discriminatorios y vacíos normativos.

4.2.3. Sobre la oportunidad de la propuesta legislativa

La propuesta con su texto sustitutorio resulta oportuno en el momento actual toda vez que existe una amplia, dispersa y variable normatividad en materia de ingresos del personal administrativo sujeto el régimen laboral del Decreto Legislativo 276 que viene generando incertidumbre en la forma de cálculo de la bonificación diferencial, dando lugar a la interposición de acciones judiciales para su reconocimiento y determinación de su cuantía; lo que vulnera principios y derechos convencionales y constitucionales en materia laboral, pero también atenta contra el principio de seguridad jurídica reconocido en el párrafo a) del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución del Estado ("Nadie está obligado de hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe), principio que asegura a todos los individuos a una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuaran los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria¹⁵.

En conclusión, esta comisión considera relevante legislar sobre esta materia puesto que la determinación y pago de la bonificación diferencial, sobre la base de criterios claros y objetivos afianzaría la confianza del personal administrativo

¹⁵ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00010-2014-AL.pdf>



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

del sector público en el sistema judicial y administrativo dado que sus derechos laborales se verían garantizados y protegidos por este.

4.3. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA NORMA PROPUESTA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Del análisis y revisión de la normatividad vigente se evidencia que, con la aprobación de la presente propuesta legislativa no se contraviene ninguna disposición legal de nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que guarda concordancia con lo establecido en los artículos 24 y 26 de la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho universal al trabajo y los principios que regulan la relación laboral; así como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 23°, incisos 1, 2 y 3), y el Convenio N° 111 de la OIT (artículos 1°, inciso b) y 2°) el Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 7°), el Protocolo de San Salvador (artículo 7°) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XIV).

4.4. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES SOLICITADAS E INFORMACIÓN RECIBIDA

4.4.1. OPINIONES SOLICITADAS

De conformidad con el artículo 96° de la Constitución Política del Perú y el artículo 69° del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social solicitó opinión técnico-legal sobre el Proyecto de Ley 2634/2021-CR “Ley que reconoce el derecho al pago de la bonificación diferencial, sin la exigencia de sentencia judicial a favor del personal administrativo de las instancias de gestión educativa descentralizada del Sector Educación sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 276”, a las siguientes entidades:

- Con Oficio 418-PL2634-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 25 de octubre de 2022, se solicitó opinión al señor Rosendo Leoncio Serna Román, ministro de Educación - MINEDU.
- Con Oficio 419-PL2634-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 25 de octubre de 2022, se solicitó opinión a la señora Janeyri Boyer Carrera, presidente ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Con Oficio 420-PL2634-2022-2023-P-CTSS-CR, de fecha 25 de octubre de 2022, se solicitó opinión al señor Kurt Johnny Burneo Farfán, ministro de Economía y Finanzas - MEF.

4.4.2. OPINIÓN E INFORMACIÓN RECIBIDA

A la fecha de elaboración del presente dictamen, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social ha recibido la respuesta de la siguiente entidad:



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

- Se recibió el Oficio 475-2023-EF/10.01, de fecha 27 de marzo de 2023, remitido por el señor Alex Antonio Contreras Miranda, ministro de economía y finanzas, adjuntando copia del memorando N° 0264-2023-EF/53.04 de la Dirección general de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos de dicho ministerio, que adjunta el Informe 0484-2023-EF/53.04, elaborado por la Dirección de Gestión de Personal Activo de la citada dirección general.

4.4.3. ANÁLISIS DE LA OPINIÓN E INFORMACIÓN RECIBIDA

EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF) a través del Informe 0484-2023-EF/53.04, elaborado por la Dirección de Gestión de Personal Activo de dicha entidad, opina lo siguiente:

“Se advierte que la propuesta normativa no contiene mayor análisis de la normativa que regula los ingresos del personal comprendido en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, la misma que se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas vigentes en el tiempo; por el contrario, pretende establecer disposiciones que, conforme a lo señalado, se encuentran derogadas.

Por las consideraciones expuestas, se observa el Proyecto de Ley 2634/2021-CR, Ley que reconoce el derecho al pago de la bonificación diferencial, sin la exigencia de sentencia judicial a favor del personal administrativo de las instancias de gestión educativa descentralizada del Sector Educación sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 276”.

La opinión presentada por el MEF critica puntos expuestos en la propuesta sin tomar en cuenta los argumentos que los respaldan. En primer lugar, hace mención sobre la falta de un análisis exhaustivo de la normativa vigente, omitiendo considerar que la propuesta tiene como principal objetivo la necesidad de enmendar una situación de desigualdad que afecta al personal administrativo del sector educación y que además surge como respuesta al legítimo reclamo de los trabajadores para acceder a la bonificación diferencial que les corresponde, por el desempeño de funciones de mayor responsabilidad o de trabajo en condiciones excepcionales.

Es por ello que existe una justificación de justicia social para la intervención legislativa en garantía de los derechos fundamentales que se encuentran en juego.

De otra parte, el MEF señala que el proyecto pretende establecer disposiciones que estarían derogadas. Sin embargo, ignora el hecho de que el Congreso tiene la facultad de legislar para regular derechos que han sido interpretados de manera restrictiva o desactualizada, siempre que estos respondan al interés



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

público. En este caso, la propuesta busca alinear las disposiciones del Decreto Legislativo 276 con la realidad actual del sector público, considerando los principios de justicia y equidad laboral.

No obstante, partiendo de la legislación vigente sobre ingresos del personal comprendido en el régimen laboral del Decreto Legislativo 276, así como de la jurisprudencia emitida por la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, se está proponiendo una fórmula sustitutoria que permita uniformizar los criterios establecidos en ambas fuentes normativas, y en armonía con la teoría de los hechos cumplidos consagrada en el artículo III del Título Preliminar del Código Civil.

MESA DE TRABAJO DEL 21 DE FEBRERO DE 2025

Con fecha 21 de febrero de 2025, a las 15:00 horas, se llevó a cabo en la sala 06 (Túpac Amaru) del Edificio “Víctor Raúl Haya de la Torre” del Congreso de la República, una mesa de trabajo, en la que participó, entre otras personas, Dr. Abel Mellado Ochoa, ejecutivo de políticas del servicio civil, de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), quien, en relación al proyecto de ley, manifestó lo siguiente:

“... Lo que nosotros si podríamos señalar es que (...) si creemos, como un principio general que corresponde al trabajador, son principios generales transversales, es que, a mayor responsabilidad, mayor remuneración. Entonces, de hecho según estos principios, servidores que ejercen la misma responsabilidad, importa que la entidad donde se desempeñen, en tanto tengan una responsabilidad similar la remuneración simplemente, la que ellos perciben, debía ser similar, entonces son principios transversales que hacen o harían que los trabajadores no sientan inequidades o injusticias, eso sí lo conocemos, nuestro objetivo es que hubiera un único régimen para que esto no ocurra porque como los regímenes actuales han venido por años, por décadas cambiando, digamos el decreto legislativo 276, 728, 1057, la ley del servicio civil (...) y claro en esta historia de regímenes laborales no habido uniformidad y lo que justamente consideramos que estos principios son universalmente aceptados y si creemos que esto debería ocurrir...”

“... de parte de SERVIR, como conceptos, sí consideramos que a mayor función tendría que haber un mayor reconocimiento, como un concepto genérico”

Afirmación que guarda relación con lo señalado por dicha institución en su Informe Técnico 1375-2018-SERVIR/GPGSC, de fecha 13 de setiembre de 2018, con ocasión de la absolución de una consulta relacionada con la bonificación diferencial regulada en el artículo 53 del Decreto Legislativo 276, cuya parte pertinente señala lo siguiente:



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

Sobre la bonificación diferencial por desempeño de cargo

- 2.5 *La bonificación diferencial tiene como objeto compensar al servidor de carrera por el desempeño de un cargo que implique responsabilidad directiva, de acuerdo al literal a) del artículo 53 del Decreto Legislativo 276.*
- 2.6 *Por su parte, el artículo 124 del Decreto Supremo 005-90-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo 276, establece el derecho a percibir la bonificación diferencial de forma permanente cuando se cumplan las siguientes condiciones: a) Se trate de un servidor de carrera; y, b) Haya sido designado para desempeñar cargos de responsabilidad directiva;*
- 2.7 *De otro lado, con respecto al término "designado" señalado en el citado artículo, el Tribunal Constitucional ha establecido que resulta irrelevante la denominación con que el servidor ejecutó las funciones, llámese designación o encargatura, lo relevante es que el cargo fue ejecutado de acuerdo con su naturaleza.*
- 2.8 *En ese sentido, para otorgar el pago por bonificación diferencial permanente, previamente el servidor nombrado debe haber sido designado o encargado para desempeñar cargos de responsabilidad directiva; de lo contrario no corresponde que la entidad realice pago alguno por la citada bonificación.*

De la bonificación diferencial por condiciones de trabajo excepcional

- 2.12 *De acuerdo al literal b) del artículo 53 del Decreto Legislativo 276, la bonificación diferencial tiene por objeto compensar las condiciones de trabajo excepcionales respecto del servicio común.*

(...)

- 2.16 *Estando a las normas expuestas, cada entidad deberá verificar -cada caso en concreto- si el servidor acredita labor efectiva en algunos de los supuestos antes mencionados (descentralización, altitud y riesgo), a fin de otorgar la bonificación diferencial para compensar las condiciones de trabajo excepcionales respecto del servicio común, establecida en el inciso b) del artículo 53 del Decreto Legislativo 276.*

Máxime si la Corte Suprema de la República ha señalado en la Casación 1074-2010- AREQUIPA (precedente vinculante), respecto a la bonificación en referencia, lo siguiente:



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

"Sétimo: Que, la bonificación diferencial a que hace mención el Decreto Legislativo N° 276 tiene como supuestos de incidencia lo siguiente. "Artículo 53.- La bonificación diferencial tiene por objeto: a) Compensar a un servidor de carrera por el desempeño de un cargo que implique responsabilidad directiva, y, b) Compensar condiciones de trabajo excepcionales respecto al servicio común. Esta bonificación no es aplicable a funcionarios", de lo que se concluye que su otorgamiento está dirigido a compensar el desempeño del cargo en situación excepcional respecto de las condiciones normales de trabajo y se encuentra orientada en su inciso a) a compensar el desarrollo de cargos de responsabilidad directiva, para cuya percepción debemos remitirnos al artículo 124 del Decreto Supremo N° 005-90-PCM; y en su inciso b) a incentivar, entre otros aspectos, el desarrollo de los programas microrregionales dentro del proceso de descentralización, las labores en zonas declaradas en estado de emergencia por razones socio políticas, entre otros; condiciones excepcionales dentro de las cuales encontramos por ejemplo Octavo: Que, siendo ello así, para la percepción de dicha bonificación debe acreditarse la concurrencia de labores en alguno de los supuestos antes mencionados con la finalidad de demostrar que la no percepción del mismo constituye una arbitrariedad de la administración."

MESA DE TRABAJO DEL 28 DE MARZO DE 2025

Con fecha 28 de marzo de 2025, a las 15:00 horas, se llevó a cabo en la Sala 4 (Martha Hildebrandt) del Edificio "Víctor Raúl Haya de la Torre" del Congreso de la República, una mesa de trabajo, en la que participaron representantes de la Confederación de Sedes Administrativas de Educación del Perú (CONFESADEP) y de la Federación Nacional de Trabajadores Administrativos del Sector Educación (FENTASE).

Durante el desarrollo de la sesión, el señor Pedro Huarca Loli, representante de FESADEP-MINEDU manifestó que:

"Nosotros somos una Confederación en la cual integran también colegios (...) somos conocedores que este tema no ha sido considerado para los colegios entonces ahí está el interés nuestro de que la ley siga para adelante ... que tienen las instituciones administrativas...", pero realmente son las instituciones educativas las más necesitadas de esta norma ..."

"De acuerdo al proyecto de ley tan solo se indica específicamente a las unidades de gestión educativa, que son las UGEL, pero también hay otras instituciones, que también tiene el Ministerio (...) que conforman todo el sector educación. (...)"

Seguidamente, la señora Elizabeth Pérez Zúñiga, presidente de la FENTASE nacional señaló que:



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

“Si bien es cierto en la 276 indica sobre la bonificación diferencial, que por cierto nunca se ha cumplido, (...). Si bien es cierto dice es para personal directivo, esto sería más para las sedes que para las instituciones educativas y el personal de institutos y escuelas superiores, de tal manera que nosotros también la FENTASE solicitamos de que se considere porque en los colegios también hay tesoreros, tenemos cargos importantes donde los trabajadores desempeñan un cargo directivo por la profesión misma que tienen, un buen título de contador, inclusive abogados tenemos, hasta personal de servicio tenemos abogados en los colegios, entonces esa gente que está allí, llama el director a una reunión y lo eleva internamente, pero ya está desempeñando ese cargo ya se lo dio hasta con documento y no es justo que quede así, y aquí en la 276 bien claro habla de la bonificación diferencial ...”

“... Todos somos 276, somos hermanos en la educación, es así que se extiende para todos, nos gustaría que sea transversal a nivel nacional, que eso es muy importante porque no solamente la FENTASE y la FESADEP somos administrativos, tenemos compañeros en las sedes y en las instituciones educativas y los institutos y escuelas superiores a nivel nacional, entonces lo correcto es que se extienda para todos por justicia ...”

“.... El Ministerio de Economía no quiere reconocer nada, a pesar que hay sentencias judiciales (...), donde le ordena que se pague la totalidad en la remuneración total, pero sin embargo (...) hacen caso omiso, no cumplen ni siquiera las sentencias judiciales ...”

Por su parte, el señor José Muñoz Castañeda, responsable del departamento de defensa de la FENTASE, en torno al tema, agregó que:

“... Esta iniciativa va a permitir una justicia para los trabajadores porque si bien es cierto este proyecto de ley, que recoge efectivamente el artículo 53 del Decreto Legislativo 276, que es un decreto legislativo para todo el sector público, no solamente exclusivo para el sector educación, es para todo el sector público, entonces esto quiere decir de que si este proyecto de ley se aprueba no solamente se van a beneficiar los trabajadores del sector educación sino también todos los trabajadores del sector público, de todas las entidades del sector público, porque definitivamente hay trabajadores de otras entidades que también trabajan en regiones, en zonas de altura, entonces este es un proyecto de ley que va a beneficiar a otros sectores también (...) porque hay compañeros del sector educación (administrativos) que trabajan en zonas de altura, en zonas de alto riesgo y no perciben estos beneficios (...), no reciben ningún tipo de beneficio, ni bonificación, ni asignación por trabajar en esas zonas ...”

Jorge Luis Bueno Sandoval, del departamento de defensa de la FENTASE, puntualizó lo siguiente:



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

“... hay compañeros que están radicando en zonas de emergencia como el VRAEM, en fronteras, en el cual (...) los docentes si tienen una bonificación por estar en esa área de frontera, en el VRAEM, en zonas de emergencia (...), entonces, los docentes lo cobran, hasta ahora, pero más no los administrativos, estando en el mismo colegio, en la misma zona de docentes, que los maestros (...) nos están prácticamente discriminando porque los docentes sí lo tienen y los administrativos no lo tienen ...”

A su vez, la señora Milagros Chávarry del departamento de defensa del FENTASE anotó que:

“... Este es un derecho, en realidad nosotros nos basamos en normas anteriores en derechos ya ganados con anterioridad que de alguna forma se han visto invisibilizados o absorbidos con el nuevo MUC (...) y con algunas taras presupuestales que ha presentado el MEF, que ha opinado el MEF; sin embargo, cuando nos hemos ido a una sede judicial hemos podido establecer que el derecho existe y favorece al trabajador; sin embargo, este proceso es agotador económicamente, en el tiempo, en el tema emocional, para el trabajador no es justo que existiendo ya normas por el Congreso anteriores, se tenga que todavía empujar al trabajador a una instancia judicial para hacer respetar el derecho y ver el tema del pago. Es importante podamos entender que el derecho y las leyes que emana el Congreso son para cumplirlas y no para objetarlas. Hay una ... y venimos a alertar, hay un sinnúmero de resoluciones incluso del Poder Judicial con la calidad de cosa consentida que el MEF observa, que el MEF dice que no se puede registrar porque no solo son el tema del BONESP (...) y otros beneficios que a lo largo de la historia ganados y formalizados según la ley o un decreto y el MEF observa. Eso es importante que también podamos prever en el proyecto, una forma en que pueda asegurarse su aplicación. Esperamos que esta ley pueda ser exitosa, los trabajadores administrativos de educación que somos más de cincuenta mil trabajadores, vamos a estar apoyando y ansiosos del resultado que pueda dar este proyecto. No solamente es para el sector educación es para todos los trabajadores de los diferentes sectores a nivel nacional que son del régimen 276 ...”

En suma, las intervenciones de los diferentes actores que participaron en ambas mesas de trabajo, permiten inferir las siguientes conclusiones:

- SERVIR considera que, aun cuando no son competentes para emitir opinión sobre materia de gestión fiscal, la bonificación diferencial por el desempeño de cargos que impliquen responsabilidad directiva o por condiciones de trabajo excepcionales, responden a la aplicación del principio transversal y universalmente aceptado de que, a mayor responsabilidad o función, mayor remuneración o reconocimiento al trabajador. Este principio hace o haría que los trabajadores no sientan inequidades o injusticias. En consecuencia, esta opinión refuerza la viabilidad de la iniciativa legislativa toda vez que expone el fundamento



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

técnico jurídico para el otorgamiento del beneficio de la bonificación diferencial.

- CONFESADEP señala que el alcance del proyecto de ley no solamente debería abarcar a las unidades de gestión educativas, sino también a todas las instituciones del sector educación, en particular las instituciones educativas, que son las más necesitadas de esta norma. Esta opinión, resalta el carácter integrador de la bonificación cuya aplicación no debería distinguir entre trabajadores administrativos de sedes institucionales de aquellos que laboran en instituciones educativas.
- FENTASE sostiene que el reconocimiento de la bonificación diferencial se extienda para todo el personal administrativo que labora en las sedes, en las instituciones educativas y en los institutos y escuelas superiores a nivel nacional, a fin de superar el trato diferenciado que existe actualmente con los docentes que sí lo perciben en iguales circunstancias. Agregan que, en tanto el artículo 53° del Decreto Legislativo 276 aplica a todos los servidores de la carrera administrativa, no solamente debería beneficiar a los trabajadores del sector educación, sino a todos los trabajadores del sector público. Esta opinión, además de reconocer el carácter integrador de la iniciativa a nivel del sector educación, a fin de evitar tratamientos discriminatorios, recuerda la vocación universal del decreto legislativo 276, el cual no solamente aplica a un grupo ocupaciones o sector específico, sino que su ámbito de aplicación se extiende a todos los servidores públicos de carrera de la administración pública.

4.5. PONDERACIÓN DEL ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 337/2022, recaída en el Expediente 00027-2021-PI/TC (fundamentos 172-179), ha sostenido que:

“[...] la finalidad del artículo 79 de la Constitución es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal y que tampoco pueden incrementar los gastos públicos ya incluidos en dicho presupuesto público.

En consecuencia, tal prohibición “no impide que una iniciativa legislativa, presentada por los Congresistas, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente requiera su materialización” (Sentencia 0018-2021-PI/TC, fundamento 179).



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

[...]

De lo expuesto se deriva que las fuentes de las obligaciones del Estado no pueden ser confundidas con las provisiones, consignaciones presupuestarias, autorizaciones o habilitaciones de la Ley del Presupuesto anual.

Por ello, resulta indispensable distinguir entre leyes que generen obligaciones para el Estado y leyes que expresamente irroguen gasto público que, como tales, pretendan ser imputables a la Ley de Presupuesto anual.

En todo caso, según la jurisprudencia de este Tribunal, lo determinante del vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del marco constitucional y, en concreto, de los artículos 77, 78, 79 y 118.17 de la Norma Fundamental, radica en habilitar un gasto público no considerado previamente en la Ley de Presupuesto vigente, por la sencilla razón de que, en tal supuesto, dicho gasto escaparía del balance general de ingresos y egresos, previamente establecido, para el correspondiente año fiscal que es aquello a lo que se refiere el principio de equilibrio presupuestal al que ya se hiciera referencia. Queda claro entonces que la finalidad constitucional subyacente es la no afectación de dicho balance general establecido para cada año fiscal (Sentencia 0018-2021-PI/TC, fundamento 192).

Por ello, en tanto una ley, tramitada a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la Ley de Presupuesto Anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no vulnerará lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución”.

Del párrafo previamente citado podemos concluir la importancia de la necesidad de distinguir entre normas que constituyen fuente de obligaciones para el Estado y las leyes que expresamente irroguen gasto público, es decir, que constituyan provisiones, consignaciones presupuestarias, autorizaciones o habilitaciones de la Ley del Presupuesto anual. De esta forma, existe apertura a la proposición de iniciativas legislativas que tengan por objeto crear obligaciones, para que posteriormente el Poder Ejecutivo, en el ámbito de sus atribuciones determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de Presupuesto anual para atender su implementación.

En el caso que nos compete, ya hemos aclarado que lo que la propuesta pretende es no hacer uso del Tesoro Público ni generar ninguna clase de gastos adicionales al Estado, sino que, por el contrario, estos costos sean destinados y manejados por cada sector involucrado dentro de su propio presupuesto. De esta



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

manera, se respetará lo establecido por el artículo 79 de nuestra Constitución al tratarse de una iniciativa legislativa viable en concordancia con la ley, la cual en ningún momento pretenderá generar obligaciones para el Estado ni leyes que expresamente irroguen gasto público que, como tales, pretendan ser imputables a la Ley de Presupuesto anual. Sin embargo, precisamente para que no surjan esta clase de inconvenientes, es menester realizar una adecuada planificación presupuestaria de antemano, para lo cual se incorpora la disposición correspondiente en el artículo 3 del texto normativo sustitutorio.

Entre los impactos positivos (beneficios) y negativos (costos), considerando a todos los agentes participantes: personal administrativo de carrera del sector público y Estado, se pueden identificar los siguientes.

IMPACTOS POSITIVOS (BENEFICIOS):

- 1. Equidad laboral:** Se garantizará que el personal administrativo con derecho a la bonificación diferencial perciba dicho beneficio sin mediar desigualdades entre quienes acuden a la vía judicial y quiénes no.
- 2. Mejora en la calidad de vida de los trabajadores:** Las condiciones de vida de los beneficiarios mejorarán al recibir una bonificación acorde con la labor que desempeñan.
- 3. Fortalecimiento de la confianza en el Estado:** El reconocimiento de derechos laborales mejorará la percepción de los trabajadores hacia el sector público, fortaleciendo la relación entre los empleados y las entidades estatales.
- 4. Aumento en la productividad laboral:** La percepción de justicia y el cumplimiento de derechos podrían motivar al personal administrativo, mejorando su desempeño, en particular en zonas de altura o de alto riesgo.
- 5. Impacto positivo en el sistema de justicia:** Reducción de demandas laborales para la determinación de la base de cálculo, lo cual liberará recursos del Poder Judicial, mejorando su eficiencia y permitiendo priorizar otros casos.

IMPACTOS NEGATIVOS (COSTOS):

- 1. Asignación presupuestal:** Se deberá destinar recursos para cubrir las bonificaciones de los trabajadores beneficiarios. Sin embargo, la propuesta es clara en señalar que el pago de la bonificación diferencial se realizará con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas del sector público, sin demandar recursos adicionales al tesoro público, y se efectúa en forma progresiva en el marco de la disponibilidad presupuestal de cada pliego presupuestal.



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

- 2. Gastos administrativos:** Se tendrían que adaptar procedimientos y sistemas para implementar la normativa. De igual manera, estos gastos se financiarán con cargo a los pliegos presupuestarios de cada sector.
- 3. Finalización de litigios:** La definición de la base de cálculo de la bonificación diferencial por el desempeño de trabajos en condiciones excepcionales determinará la terminación anticipada de los procesos judiciales en curso, lo que promueve el ahorro para ambas partes litigantes. De un lado, el trabajador no sufre el impacto económico y el emocional que supone exigir su derecho en la vía judicial y, por el otro, el Estado, a través del Poder Judicial, evita mayores gastos en recurso humanos y materiales al dar por concluido los procesos judiciales en curso.

El análisis muestra que los beneficios superan a los costos en términos sociales, laborales y administrativos, siempre y cuando se garantice una adecuada planificación presupuestal y operativa. Sin embargo, será importante definir con claridad los criterios de aplicación y asegurar que existan recursos suficientes para evitar desbalances fiscales.

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

La norma propuesta con texto sustitutorio se vincula con los objetivos y políticas de Estado del Acuerdo Nacional¹⁶ siguientes:

OBJETIVOS	POLÍTICAS	DESCRIPCIÓN
II: Equidad y justicia social	Política de Estado 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.	a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.
	Política de Estado 14: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo	(l) garantizará 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

Asimismo, la propuesta se encuentra relacionada con los temas, políticas y objetivos de la agenda legislativa siguientes¹⁷:

¹⁶ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

¹⁷ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2225424-1>



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

OBJETIVOS	POLÍTICAS	TEMAS/PROYECTOS DE LEY
II. Equidad y justicia social	11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.	32. Búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales.
	14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo.	58. Mejora en el Derecho Individual del Trabajo.

Por lo expuesto, la iniciativa con texto sustitutorio se encuentra alineada a las políticas de Estado 11 y 14 del Acuerdo Nacional y de la Agenda legislativa toda vez que busca asegurar el pago de una compensación equitativa al personal administrativo bajo el régimen del Decreto Legislativo 276 por el ejercicio de mayores responsabilidades o la prestación de servicios en condiciones de excepcionalidad respecto del servicio ordinario, como el trabajo en altura, de riesgo o con motivo de traslado por descentralización.

5. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del **Proyecto de Ley 2634/2021-CR**, con el texto sustitutorio siguiente:

LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto precisar la base de cálculo de la bonificación diferencial establecida en el artículo 53 del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que percibe el personal administrativo comprendido dentro de su ámbito de aplicación, en los tres niveles de gobierno.

Artículo 2. Bonificación diferencial

La bonificación diferencial prevista en el inciso a) del artículo 53 del Decreto Legislativo 276, se calcula conforme a lo dispuesto en el párrafo 3.2 del artículo 3 del Decreto Supremo 420-2019-EF, dictan disposiciones reglamentarias y complementarias para la aplicación del Decreto de Urgencia 038-2019, o en la norma que lo sustituya.



PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 2634/2021-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PRECISA LA BASE DE CÁLCULO DE LA BONIFICACIÓN DIFERENCIAL, A FAVOR DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO COMPRENDIDO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 276

La bonificación diferencial establecida en el inciso b) del artículo 53 del Decreto Legislativo 276, se calcula con base en el Monto Único Consolidado (MUC) regulado por el Decreto de Urgencia 038-2019, Decreto de urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público, o en la norma que lo sustituya.

Artículo 3. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades del sector público, en los tres niveles de gobierno, sin demandar recursos adicionales al tesoro público, y se efectúa en forma progresiva en el marco de la disponibilidad presupuestal de cada pliego presupuestal.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, emite las normas complementarias para la implementación de la presente ley, dentro de un plazo no mayor a sesenta días calendario contados desde de su entrada en vigencia.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, abril del 2025.