



SOLUCIONES LABORALES PARA EL SECTOR PÚBLICO

APUNTES SOBRE LA REMUNERACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Comentarios al Título II del Decreto Legislativo N° 276

Gustavo Francisco QUISPE CHÁVEZ^()*

**RESUMEN
EJECUTIVO**

En el presente artículo, el autor expone los principales conceptos que conforman la estructura remunerativa en el Sector Público. Asimismo, hace hincapié principalmente en los conceptos otorgados por la ley de presupuesto vigente, así como lo referente a su ubicación en la planilla electrónica.

Introducción

La remuneración es un tema fundamental en cualquier tipo de relación laboral, pues es el fin último por el cual los trabajadores ponen a disposición de la patronal su fuerza de trabajo. Así, la remuneración en el Derecho del trabajo evolucionó desde un único monto percibido por la labor efectuada, a la percepción de varios montos con dicho carácter, y que son conocidos en la doctrina como conceptos remunerativos.

Las remuneraciones en el Sector Público tampoco han escapado a esta evolución, pudiendo encontrarse aquí también una estructura remunerativa compuesta por varios conceptos concedidos en función de varias causas o motivos. Muchas veces estos conceptos son producto de las condiciones específicas de la labor del servidor, pero en ocasiones también del devenir político de nuestro país.

En esa línea, en el presente artículo se exponen brevemente cuáles son los principales

conceptos que conforman el sistema único de remuneraciones regulados en el Decreto Legislativo N° 276, además de los conceptos que por ley se reconocen año tras año en las normas de presupuesto, como es la bonificación por escolaridad.

I. La remuneración

En términos latos, la remuneración es la retribución otorgada en el contrato de trabajo, y que en nuestro ordenamiento se considera como tal al íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, siempre que sea de libre disposición. De esta definición, deben resaltarse los siguientes aspectos:

- a) **La remuneración es contraprestativa**, es decir, el pago corresponde al trabajador por la puesta a disposición de su actividad. Pero es más que una contraprestación, ya que la inactividad temporal del trabajador originada en ciertas causas, no

^(*) Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Asesor legal de *Soluciones laborales*. Especialista en Derecho Laboral.

conlleva la suspensión de la remuneración. Así, tenemos supuestos en los cuales se recibe a pesar de que el trabajador no ejecuta su prestación personal, como por ejemplo, la que recibe por descanso vacacional, por licencia por enfermedad, etc.

- b) **Es de libre disposición del trabajador;** la remuneración per se es de libre disposición, esto es, que el trabajador dispone a su libre arbitrio o decisión del pago que recibe por sus servicios, sin condicionamientos de ninguna clase.
- c) **Se puede pagar en dinero o en especie;** en efecto, la remuneración puede ser retribuida de dos formas: en dinero (se abona la remuneración en moneda de curso legal o moneda extranjera) o a través del pago en especie, que no es otra cosa que la entrega de bienes o de algún beneficio valuable en dinero, que le generan un ventaja patrimonial al trabajador, lo que a su vez supone el disfrute, utilización y consumo de dichos bienes.
- d) **La ley no le debe haber sustraído el atributo remuneratorio;** este es un aspecto muy importante, pues existen conceptos que por naturaleza calificarían como remuneración, pero que la ley les excluye esta calidad. Por ejemplo, sucede con la bonificación por escolaridad dispuesta por el Decreto Supremo N° 010-2010-EF, a la que se le excluye el carácter remunerativo.

Ahora bien, además de guardar las características señaladas en el Sector Público, la remuneración se rige por los principios de universalidad, base técnica, relación directa con la carrera administrativa y la adecuada compensación económica.

Otro de los parámetros que tiene la remuneración en el Sector Público son las normas de presupuesto, que

CUADRO N° 1		
Funcionario o Autoridad del Estado	Remuneración máxima (en URPS) (URPS 2010 = 2 600.00)	Remuneración máxima (en soles)
Presidente de la República	10 URPS	S/. 26, 000.00
Congresista de la República	6 URPS	S/. 15, 600.00
Presidente de Gobierno Regional	5 y media URPS	S/. 14, 300.00
Alcalde de la Municipalidad de Lima	5 y media URPS	S/. 14, 300.00
Alcaldes provinciales y distritales	4 y un cuarto URPS	S/. 11, 050.00

delimitan los montos e incrementos remunerativos para los servidores. Así, la Ley N° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, ha prohibido expresamente, salvo excepciones, que las entidades de los tres niveles de gobierno realicen algún reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, incentivos, beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento; así como la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos y cualquier otro beneficio (incluyendo aquellos incrementos que puedan fijarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas).

Existen también límites remunerativos a las percepciones remunerativas de los funcionarios públicos, conforme a la Ley N° 28212. La más alta remuneración la tendrá el Presidente de la República, que no podrá percibir un monto mayor a 10 Unidades de Ingreso del Sector Público (URPS), esto es, S/. 26,000.00; seguido de las siguientes autoridades: ver cuadro N° 1.

Igualmente, se establece que los altos funcionarios y autoridades del Estado reciben doce (12) remuneraciones por año y dos (2) gratificaciones en los meses de julio y diciembre, cada

una de las cuales no puede ser mayor a una remuneración mensual.

Así pues, además de los límites y topes a la remuneración en el Sector Público, la legislación vigente fija una estructura remunerativa compuesta por varios conceptos y que se conoce como sistema remunerativo.

II. La estructura remunerativa en el Sector Público

Según el Decreto Legislativo N° 276, la remuneración en el Sector Público se rige por un sistema único de remuneraciones que tiene como fin procurar una adecuada compensación económica al trabajador, es decir, que la retribución se base en criterios de equidad y justicia. En esa línea, la remuneración de los funcionarios y servidores públicos estará constituida, de ordinario, por el haber básico, las bonificaciones y los beneficios.

No obstante, estos últimos no son los únicos conceptos que pueden formar parte de la estructura remunerativa de un trabajador del Sector Público, pues dependiendo de las particularidades de las labores inherentes a cada entidad, aquel puede percibir otras retribuciones. Por ejemplo, la bonificación consular, asignación por el servicio exterior, la asignación especial para docentes universitarios, el combustible a las FFAA y PNP, etc.⁽¹⁾

(1) En esta oportunidad, solo haremos referencia a los conceptos que se otorgan a la generalidad de servidores del Sector Público.

1. Haber básico

El haber básico se fija para los funcionarios de acuerdo con cada cargo, y para los servidores de acuerdo con cada nivel de carrera. En uno y otro caso, el haber básico es el mismo según corresponda.

El haber básico de los servidores de carrera se regula anualmente en proporción a la Unidad de Ingreso del Sector Público (UISP) y como un porcentaje de esta. En ese sentido, teniendo en cuenta los niveles de carrera administrativa (son 14), corresponde al nivel inferior un haber básico equivalente a una (1) UISP; mientras que el nivel máximo será fijado anualmente en proporción al número entero de unidades remunerativas públicas. Finalmente, los niveles intermedios se escalonan proporcionalmente entre ambos extremos.

Por su parte, el haber básico de los funcionarios será fijado por cargos específicos escalonados en ocho (8) niveles; correspondiendo el nivel máximo al Presidente de la República, como señalamos.

El monto de la UISP será fijado por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, y será actualizado periódicamente de acuerdo con la política del Gobierno y la disponibilidad presupuestal. El reajuste de la UISP conlleva la actualización de los haberes básicos y de las bonificaciones referidas a ellos. Así, mediante el D.S. N° 053-2009-PCM del 29 de agosto del 2009 se ha establecido de que el monto para el ejercicio 2010 será de S/. 2,600.00.

2. Bonificaciones

a) Bonificación personal

Corresponde a la antigüedad en el servicio y se computa por quinquenios. Se otorga a razón del 5% del haber básico por cada quinquenio, sin exceder de 8 quinquenios (40 años

trabajados). Así, por ejemplo, si tenemos un servidor con 8 años en un ministerio y con un haber básico de 0.90 percibirá S/. 0.045 más en cada periodo mensual.

En la planilla electrónica, la ubicamos con el código 2003, con el concepto bonificación personal - quinquenio.

b) Bonificación familiar

Este beneficio –al igual que la asignación familiar regulada para el sector privado⁽²⁾– tiene relación con la carga familiar; y su finalidad es contribuir a la manutención de los menores hijos del servidor público. Por este motivo, no se relaciona con la prestación laboral misma, originándose en elementos externos a la relación laboral (la carga familiar del trabajador). Sin embargo, en vista de que su percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo y se otorga con carácter general para todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública, y forma parte de la remuneración total permanente, tiene la naturaleza de un concepto remunerativo. Ello a diferencia, por ejemplo, de un concepto similar otorgado este año a los servidores público: la bonificación por escolaridad implementada mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-EF, norma que señala que esta bonificación no puede ser tomada como base de cálculo para el reajuste de cualquier tipo de remuneración, bonificación, beneficio o pensión.

Como señalamos, la bonificación familiar se fija anualmente por decreto supremo. Ello puede verse como una desventaja de los servidores públicos

frente a los trabajadores del régimen de la actividad privada, en caso se fije un monto de bonificación monetariamente inferior al que reciben estos últimos por concepto de asignación familiar, y que se encuentra prefijado por ley expresamente (10 % de la remuneración mínima vital)⁽³⁾.

Finalmente, en caso ambos cónyuges laboren para el Estado, solo la esposa tendría derecho a recibir la bonificación familiar; ello a diferencia de lo que sucede en el régimen laboral privado, en cuyo caso –que ambos cónyuges laboren para el mismo empleador– no se impone ningún límite, por lo que ambos tendrían derecho a la asignación familiar.

En la planilla electrónica, la ubicamos con el código 2004, con el concepto bonificación familiar.

c) Bonificación diferencial

Esta remuneración especial se concede solo a los empleados de carrera, no a los funcionarios. Tiene como fin compensar a un servidor de carrera por el desempeño de un cargo que implique responsabilidad directiva; o compensar condiciones de trabajo excepcionales respecto del servicio común. Así, por ejemplo, es el caso de una asistente social adscrita al Mimdes que debe realizar visitas domiciliarias fuera de la jornada de trabajo; quien percibirá esta bonificación por el exceso de labores.

Asimismo, la bonificación diferencial no es aplicable a los funcionarios públicos y en la planilla electrónica la ubicamos con el código 2005, con el concepto bonificación diferencial.

(2) Este es un beneficio que se otorga en el Derecho Laboral Privado, y al cual tienen derecho los trabajadores cuyas remuneraciones no se regulen por negociación colectiva, y tengan a su cargo uno o más hijos menores de 18 años que se encuentren efectuando estudios superiores o universitarios, en este caso este beneficio se extenderá hasta que termine dichos estudios o hasta un máximo de 6 años posteriores al cumplimiento de dicha mayoría de edad. El cálculo para el pago de la asignación familiar se efectuará aplicando el 10% sobre la Remuneración Mínima Vital vigente en la oportunidad que corresponda percibir el beneficio.

(3) Debe tenerse presente que a la fecha no existe una norma que regule cuál es el monto actual que corresponde por esta bonificación, por lo cual muchas entidades públicas la han fijado asimilando el concepto de la asignación familiar, aunque no existe obligatoriedad de que aplique este criterio.

d) Bonificación por escolaridad

Siempre cada año, la Ley de Presupuesto del Sector Público establece una bonificación por escolaridad a favor de los funcionarios y servidores nombrados y contratados, obreros permanentes y eventuales del Sector Público, el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, así como a los pensionistas a cargo del Estado.

Ahora bien, no existe una regulación específica sobre los requisitos de la bonificación por escolaridad y sobre quiénes la perciben, ya que su otorgamiento depende básicamente de la capacidad económica del Estado en cada año fiscal. En ese sentido, cuando en la ley de presupuesto se fije su otorgamiento de este bono, los servidores quedarán a la espera de la promulgación del decreto supremo que lo reglamente y cuya emisión coincide con la “campana escolar” (enero a marzo de cada año).

En este año 2010, mediante el Decreto Supremo N° 010-2010-EF se estableció una bonificación de 400.00 nuevos soles, y que en el caso del personal activo, para gozar de este derecho debían cumplirse conjuntamente los siguientes requisitos:

- a) Estar laborando a la fecha de vigencia del Decreto Supremo N° 010-2010-EF, o en uso del descanso vacacional, o de licencia con goce de remuneraciones o percibiendo los subsidios a que se refiere la Ley N° 26790.
- b) Contar en el servicio con una antigüedad no menor de tres (3) meses a la fecha prevista en el literal precedente. Si no contara con el referido tiempo de tres (3) meses, dicho beneficio se abona en forma proporcional a los meses laborados.

Se hace hincapié además, en que no tendrán derecho a la bonificación, las personas contratadas bajo la modalidad de contratos administrativos de

servicios - CAS, o que prestan servicios bajo la modalidad de locación de servicios.

Asimismo, el otorgamiento de la bonificación por escolaridad no está afecto a los descuentos por cargas sociales, fondos especiales de retiro y aportaciones al Sistema Privado de Pensiones ni es base de cálculo para el reajuste de cualquier tipo de remuneración, bonificación, beneficio o pensión.

En la planilla electrónica, la ubicamos con el código 2009, con el concepto bonificación por escolaridad.

e) Bono por desempeño

Para este año 2010, el Ministerio del Interior, el Ministerio Público y el Poder Judicial tienen la potestad de otorgar un bono por desempeño por el cumplimiento de metas y objetivos institucionales, a favor del 10% del personal que presta servicios en la Policía Nacional del Perú, Poder Judicial y el Ministerio Público, respectivamente.

El monto de los recursos a ser distribuido equivaldrá al 1% de la planilla de remuneraciones anualizada y será otorgado en el mes de diciembre de 2010, en función de la evaluación, medición y calificación del desempeño de las respectivas dependencias.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) será el ente encargado de reglamentar el otorgamiento del citado bono, incluyendo disposiciones sobre indicadores de gestión administrativa y de impacto, así como sobre la medición y control del cumplimiento de las condiciones de otorgamiento.

Para dicho fin, el Ministerio del Interior, el Ministerio Público y el Poder Judicial presentarán al MEF, a más tardar el 31 de diciembre de 2009, un plan que contenga la línea de base y las propuestas de indicadores.

El otorgamiento del bono por desempeño se sujeta a los créditos presupuestarios aprobados en el presupuesto institucional respectivo, no tiene carácter remunerativo, compensatorio ni pensionable y no está sujeto a cargas sociales. Asimismo, no constituye base de cálculo para el reajuste de las bonificaciones que establece el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, para la compensación por tiempo de servicios o cualquier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas.

f) Incentivos laborales - Cafae

Son monto otorgados a los trabajadores por el Comité de Administración de Fondo de Asistencia y Estímulo - Cafae, con un fin básicamente asistencial y de estímulo para el mejor desempeño de las funciones. Es requisito indispensable para la percepción de este incentivo que los trabajadores laboren un mínimo de 8 horas diarias, y se trata de un concepto sin carácter remunerativo.

En la planilla electrónica, este concepto aparece de la siguiente forma:

CONCEPTO	CÓDIGO
Alimentación CAFAE	2011
Movilidad CAFAE	2012
Racionamiento CAFAE	2013
Incentivos laborales CAFAE	2014

3. Beneficios

a) Asignación por años de servicios

Es un monto equivalente a dos (2) remuneraciones mensuales totales que se otorga al servidor al cumplir veinticinco (25) años de servicios y tres (3) remuneraciones mensuales al cumplir treinta (30) años de servicios. Se otorga por única vez en cada caso.

En la planilla electrónica, la ubicamos con el código 2008, con el concepto asignación por años de servicios.

b) Aguinaldo por Fiestas Patrias y Navidad

Según el artículo 54 del Decreto Legislativo N° 276, este monto se fija por decreto supremo cada año. En ese sentido, al igual que la bonificación de escolaridad, la Ley de Presupuesto del Sector Público establece cada año a cuánto asciende este concepto⁽⁴⁾; el que se otorga –por lo general– a favor de los funcionarios y servidores nombrados y contratados, obreros permanentes y eventuales del Sector Público, al personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, así como a los pensionistas a cargo del Estado.

Ahora, como no existe una regulación específica sobre sus requisitos y quiénes lo pueden percibir; los servidores deberán estar a la espera de la promulgación del decreto supremo que reglamente su percepción, y cuya emisión se produce por lo general a principios de julio, para el aguinaldo por Fiestas Patrias; y a principios de diciembre, para el aguinaldo por Navidad.

Para este año 2010, el Decreto Supremo N° 147-2010-EF reguló el otorgamiento del aguinaldo por Fiestas Patrias, estableciéndose que las aportaciones, contribuciones y descuentos que se aplican a este último se sujetan a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N° 29351, Ley que reduce costos laborales a los aguinaldos y gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad. Además, se fijó que aquel no constituye base de cálculo para el reajuste de cualquier tipo de remuneración, bonificación, beneficio o pensión.

Respecto a su percepción, se señaló que el personal activo solo tendrá derecho a acceder al aguinaldo por Fiestas Patrias siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Haber estado laborando al 30 de junio del 2010, o en uso del descanso vacacional, o de licencia con goce de remuneraciones o percibiendo

los subsidios a que se refiere la Ley N° 26790.

b) Contar en el servicio con una antigüedad no menor de tres (3) meses al 30 de junio del 2010. Si no contara con el tiempo de tres (3) meses, dicho beneficio se abona en forma proporcional a los meses laborados.

Es menester precisar también que no tendrán derecho al aguinaldo por Fiestas Patrias y Navidad, las personas que son contratadas bajo la modalidad de contratos administrativos de servicios - CAS o que prestan servicios bajo la modalidad de locación de servicios.

Respecto al aguinaldo por Navidad, no existe todavía la norma que lo reglamente (será promulgada en diciembre de 2010); no obstante, atendiendo a los antecedentes de años anteriores, consideramos que se mantendrán los mismos criterios que se establecieron para la percepción del aguinaldo por Fiestas Patrias.

En la planilla electrónica, el concepto lo ubicamos por este año 2010 con el código 2041, con el nombre de aguinaldos de julio y diciembre - Ley N° 29351.

c) Compensación por tiempo de servicios

La compensación por tiempo de servicios (CTS) es un beneficio social de previsión de las contingencias que origina el cese en el trabajo, y que se rige en el Derecho Laboral Público por los artículos 54 del Decreto Legislativo N° 276 y 143 del Decreto Supremo N° 005-90-PCM. Esta normativa fija las siguientes reglas para su otorgamiento:

- a. Se otorga al personal nombrado al término de su relación laboral con el Estado, y se determina en función de los años de servicios prestados debidamente reconocidos.
- b. El pago de la compensación tiene efectos cancelatorio, en el caso de que el servidor reingrese no se acumulan los dos periodos.
- c. Si el servidor al momento del cese cuenta con menos de veinte (20) años de servicios se le otorgará un monto equivalente al 50% de su remuneración principal⁽⁵⁾ por cada año completo o fracción mayor a seis (6) meses.
- d. Si el servidor al momento del cese cuenta con veinte (20) años o más de servicios se le otorgará un monto equivalente a una remuneración principal por cada año completo o fracción mayor a seis (6) meses y hasta por un máximo de treinta (30) años de servicios.
- e. Las entidades públicas solo podrán adelantar la compensación por tiempo de servicios para la adquisición de terreno y la compra o construcción de vivienda única destinada al uso del servidor y su familia.

De otro lado, respecto a la compensación por tiempo de servicios de los trabajadores del Estado sujetos al régimen de la actividad privada, los depositarios de los montos de CTS serán las mismas entidades del gobierno central u organismos donde los servidores laboran, aplicándose para los demás efectos el Decreto Supremo N° 001-97-TR⁽⁶⁾.

(4) Los aguinaldos por Fiestas Patrias y Navidad, que se incluyen en la planilla de pago correspondiente a los meses de julio y diciembre, respectivamente, cuyos montos ascenderán hasta la suma de S/. 300.

(5) Se entiende como remuneración principal al resultado de la suma de la remuneración básica y la remuneración unificada.

(6) Respecto a la obligatoriedad de que las mismas entidades sean las depositarias de la CTS, no se encuentran sujetas a esta regla, las empresas reguladas por el Fonafe, los organismos públicos descentralizados, las empresas de los gobiernos regionales y locales y los organismos reguladores.

d) Horas extras

Desde hace varios años, las entidades públicas no se encuentran autorizadas para efectuar gastos por concepto de horas extras, independientemente del régimen laboral en el que se encuentren los trabajadores.

Particularmente, esta prohibición nos parece un exceso, pues quienes han laborado en la Administración Pública conocen que comúnmente,

y debido a la alta carga de labores, se tiene que laborar más allá de la jornada; trabajo en sobretiempo que también debería ser de alguna forma compensado. En ese sentido, consideramos que en estos casos debería aplicarse un criterio similar al fijado para los prestadores bajo el contrato administrativo de servicios, estableciéndose un banco de horas con la finalidad de proceder al registro y acumulación de las horas extras a

efectos de compensarlas luego con el otorgamiento de los descansos sustitutorios correspondientes.

e) Dietas

Las dietas por participación y asistencia a directorios, u órganos equivalentes de empresas e instituciones no tienen naturaleza remuneratoria. Su monto será fijado por decreto supremo.