



SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



**PROYECTO DE LEY QUE
DETERMINA LA APLICACIÓN DE LA
BONIFICACIÓN POR RIESGO DE
SALUD DEL SERVIDOR Y
SERENAZGO MUNICIPAL DE LOS
REGÍMENES LABORALES 1057 Y
728**

El congresista que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA** miembro de la bancada BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

FORMULA LEGAL

**LEY QUE DETERMINA LA APLICACIÓN DE LA BONIFICACIÓN POR
RIESGO DE SALUD DEL SERVIDOR MUNICIPAL DE LOS REGÍMENES
LABORALES 1057 Y 728**

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente iniciativa es precisar que la bonificación por concepto de riesgo de salud en favor de los obreros municipales, contenida en los Decretos Supremos N° 004-78-IN, 014-79-IN y 153-79-EF, es de aplicación a partir de su aprobación; se rige por lo establecido en la propia normativa y su reglamento, no requiriendo de la aprobación de ningún reglamento adicional. Las normas de menor rango, resoluciones, informes, y opiniones Institucionales, no pueden interpretar, modificar o desnaturalizar la Ley.

Artículo 2. Finalidad

Esta ley tiene como finalidad el obligatorio cumplimiento del otorgamiento del bono establecido en los Decretos Supremos N° 004-78-IN, 014-79-IN y 153-79-EF, por parte de los municipios a nivel nacional, en su condición de empleadores a favor de sus obreros municipales, toda vez que estos mantengan un contacto directo e indirecto con desechos sólidos, correspondiéndoles el 10% y 6% de la jornada laboral mensualmente respectivamente. Asimismo, al personal servicio de serenazgo municipal como parte del servicio de seguridad ciudadana que prestan las municipalidades, otorgarles mensualmente el bono del 10% de su jornada laboral.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las municipalidades a nivel nacional. Siendo los beneficiarios del bono los obreros y al serenazgo municipal del régimen legislativo 1057 – CAS del régimen legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral. Los municipios que ya se viene otorgando de acuerdo a Ley se adecuara a la presente Ley y en los municipios que se viene otorgando por convenio colectivo, se respetará de acuerdo a lo convenido.

Artículo 4. Financiamiento

El pago de la bonificación por riesgo de salud está a cargo del presupuesto institucional de cada municipalidad provincial y distrital a nivel nacional, sin demandar recursos del tesoro público.

Artículo 5. Implementación

Cada municipalidad deberá oficializar la referida bonificación como beneficio social de naturaleza remunerativa mediante decreto de alcaldía dentro de su jurisdicción para los obreros del régimen legislativo 1057 – CAS y del régimen legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, que desempeñen actividades laborales en las condiciones reglamentadas por el Decreto Supremo N° 153-79-EF; así como, para el personal que desarrolla labores de serenazgo municipal.

Artículo 6. Obligatoriedad de aplicación

El titular de la municipalidad y la Oficina de recursos humanos o la que haga sus veces es responsable de la aplicación de la presente Ley, bajo responsabilidad administrativa.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Modificatoria

Modifíquese el numeral 7.1 del artículo 7° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2025, Ley N° 32185¹, en la cual establece aguinaldos, gratificaciones y escolaridad, incorporando el inciso c) con el texto siguiente:

Artículo 7. Aguinaldos, gratificaciones y escolaridad

(...)

¹ Recuperado el 34/2025 del link: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7357350/6278077-ley_n_32185-leydeppto2025.pdf?v=1733957374

"c) La bonificación por riesgo de salud de los obreros municipales del régimen legislativo 1057 – CAS y del régimen legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, que desempeñen actividades laborales en contacto directo e indirecto con desechos sólidos, asciendo al 10% y 6% de la jornada laboral mensualmente respectivamente; y para el serenazgo municipal asciende al 10% de la jornada laboral. El monto señalado en el presente literal, se incluye en la planilla de pagos mensual, cuyo financiamiento estará a cargo del presupuesto institucional de cada gobierno local".

SEGUNDA. Entrada en vigencia y publicación

La presente ley entrará en vigencia al día siguiente a la publicación en el diario El Peruano, en conformidad con el artículo 109 de la Constitución Política del Perú.

Lima, 11 de abril de 2025



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/04/2025 17:40:11-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/04/2025 16:06:48-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/04/2025 16:22:40-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/04/2025 16:22:55-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/04/2025 16:39:32-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/04/2025 16:31:34-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/04/2025 16:54:47-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** de **abril** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **10831/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y**
- 2. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**


GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Con fecha 07 de marzo de 1978 se emite el Decreto Supremo N° 004-78-IN por el que, en su artículo 1, se autoriza a los Concejos Provinciales de Lima y Callao a: "Otorgar una bonificación del diez por ciento (10%) del jornal básico por riesgo de salud, a los trabajadores municipales que laboran en actividades de recolección directa de basura, en el servicio de los camiones recolectores y a los operadores de equipo pesado en basura, en el servicio de los camiones recolectores y a los operadores de equipo pesado en los rellenos sanitarios".

Posteriormente, el 11 de abril de 1979 se emite el Decreto Supremo N° 014-79 IN por el que se dispone en su artículo 2, ampliar el alcance del beneficio otorgado por el Decreto Supremo 004-78-IN, a los Concejos Provinciales y Distritales de la República, cuya aplicación se sujetará a las normas que estipule el reglamento. Estableciendo que el egreso que demande el pago de bonificación por Riesgo de Salud en los porcentajes y a los cargos o funciones específicas que señale el reglamento correspondiente, se atenderá con cargo a los recursos financieros y presupuestales de cada Concejo Municipal.

Ambos Decretos Supremos N°004-78-IN,014-79-INy153-79-EF fueron emitidas bajo la Constitución Política de 1933 y el gobierno de facto que se regía por su Estatuto Revolucionario, el cual no exigía explícitamente la publicidad en el diario El Peruano, porque en ese momento las normativas se publicaban en cualquier diario de mayor difusión. No existe derogación expresa sobre estos, pues posteriormente los citados Decretos Supremos aparecieron en el Sistema Peruano de Información Jurídica - SPIJ señalando que fueron remitidos al MINJUS con fecha 03 de junio de 2011, por el Ministerio del Interior.

Con fecha 06 de noviembre de 1979 se promulga el Decreto Supremo 153-79-EF por el que "Apruébese el presente Reglamento de Bonificación por Riesgo de Salud", en el cual se define al bono como: "[...]el beneficio que se le otorga a los servidores Municipales de la República, que realicen limpieza pública, en contacto con basuras[...]"².

En su artículo 8° indica que, su vigencia será a partir del día siguiente de su promulgación sin indicar la necesidad de su publicación en el diario El Peruano³ ni obra su texto en el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Lo cual está protegido indiscutiblemente por la

² Economía y Finanzas, Decreto Supremo N° 153-79- EF..., cit., Art. 1°. *Se accedió a la vista del texto "Decreto Supremo N° 153-79-EF", en la publicación de J. Pacori "REVISTA IURIS DICTIO PERÚ", Volumen II – enero 2020 – pp. 38-39, en su anexo III de fecha 07 de noviembre de 1979 hecha por el Ministerio de Economía y finanzas a el alcalde del Consejo Provincial de Lima designado por el Gobierno Militar Ing. Roberto Carrión Pollitt.

³ Cfr. Ibídem, cit., Art. 8.

Constitución vigente en ese momento (1933), que detallaba:

*"La ley es obligatoria a partir del siguiente día a su promulgación y publicación, salvo que en la misma ley se establezca alguna disposición distinta"*⁴. Resaltado nuestro.

Por tanto, se puede advertir que los tres Decretos Supremos, que estipulan el bono analizado, beneficia solo aquellos obreros que tengan contacto directo o indirecto con la basura, **son lícitos en nuestro ordenamiento jurídico**.

Es preciso señalar que en el marco de este Reglamento los Concejos Municipales vienen otorgando el bono a los servidores municipales del régimen laboral 728; sin embargo, a pesar del tiempo no es de una aplicación general y en ningún caso para los trabajadores del régimen laboral 1057, Contrato Administrativo de Servicios-CAS.

La presente propuesta legislativa responde a la necesidad de regular las acciones para compensar el riesgo que asumen para su salud y vida mediante el otorgamiento de una bonificación por riesgo de salud a los obreros y serenazgos de las municipalidades bajo el régimen laboral N° 1057, Contrato Administrativos de Servicios – CAS y del régimen laboral N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en el Perú.

PRINCIPIO DE EQUIDAD DEL OTORGAMIENTO DEL BONO POR RIESGO DE SALUD

En el Perú se aplica el principio: *"a igual trabajo se percibe igual remuneración"*, del cual se puede advertir que la relación laboral privada y la relación laboral pública, no admiten la discriminación laboral.

En nuestra legislación, la remuneración constituye uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo⁵; entendiéndose que la que la remuneración es *"la ventaja patrimonial que se recibe como contraprestación del trabajo subordinado"*⁶. En este sentido, refiere Neves Mujica que esta *"es el pago que corresponde al trabajador por la puesta a disposición de su actividad"*⁷, sin lo cual no existiría una perfecta relación laboral. Dicho autor también destaca que la contraprestación sería un aspecto primordial en la relación laboral. Por lo que, cabe

⁴ Congreso de la República del Perú, Constitución política de Perú de 1933..., cit., Art. 132, recuperado el 4 de abril de 2025 del link: https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/constituciones_ordenado/constit_1933/cons_1933_texto.pdf

⁵ NEVES MUJICA, Javier. "Introducción al Derecho del Trabajo". Fondo Editorial PUCP, 2da. Edición, Lima, 2012. Pp. 33-41. Recuperado el 4 de abril de 2025 del link: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1134/introduccionalderechotrabajoperu.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁶ LOPEZ BASANTA, Justo. "El Salario". En: DE BUEN LOZANO, Néstor y MORGADO VALENZUELA, Emilio. "Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social". Serie G: Estudios Doctrinales, N° 188, p. 445. Recuperado el 4 de abril de 2025 del link: http://www.academiadederecho.org/upload/biblio/contenidos/IdDdTdydISS_UNAM.pdf

⁷ NEVES MUJICA, Javier. "Introducción al Derecho Laboral". Fondo Editorial PUCP, 2da. Edición, Lima, 2003, p. 28.

precisar también que, para el autor en referencia, *"atañe contextualizar la remuneración dentro del fin económico o productivo que encierra la actividad del trabajador"*.

Al respecto, es preciso señalar que la Constitución Política del Perú señala en su artículo 2, inciso 2, que establece el **derecho de toda persona a la igualdad ante la ley y prohíbe cualquier tipo de discriminación** por motivos como el origen, la raza, el sexo, la condición económica, entre otros⁸. En el ámbito de las relaciones laborales el principio de la igualdad se manifiesta, entre otros, a través del reconocimiento del derecho a la igualdad remunerativa de los trabajadores pues y tal como firma Krotoschin, la base del principio de igualdad remunerativa está en las ideas generales de igualdad de trato.

Además, con relación a la interpretación de los derechos fundamentales, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, señala que las normas se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por el Perú.

En ese sentido, el caso del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la discriminación en el empleo y la ocupación⁹; el cual fue ratificado en por el Perú en el año 1958 y entró en vigor en 1960; contribuye a la búsqueda de mayores igualdades socioeconómicas a través del trabajo.

Asimismo, el artículo 3: "Obligación de no Discriminación" del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"¹⁰ con relación al compromiso del Estado en garantizar el ejercicio de los referidos derechos y de cualquier índole, sin discriminación, aprobada por el Perú el 17 de noviembre de 1988.

En ese orden de ideas, podemos afirmar que las diferencias en términos económicos que complementan las remuneraciones y mejoran el bienestar de los obreros y serenazgos municipales de los diferentes regímenes laborales, crean una discriminación que vulnera principios constitucionales y normativas internacionales ratificadas por el Perú.

COMPROMISOS ASUMIDOS POR EL ESTADO PERUANO EN TRATADOS INTERNACIONALES EN RELACIÓN A LA EQUITAD EN LA REMUNERACIÓN – BENEEFICIO ECONÓMICO

⁸ Recuperado el 4 de abril de 2025 del link: <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Constitucion-Politica-del-Peru-1993.pdf>

⁹ Recuperado el 20 de marzo de 2025 del link: [Convenio C111 - Convenio sobre la discriminación \(empleo y ocupación\), 1958 \(núm. 111\)](#)

¹⁰ Recuperado el 31 de marzo de 2025, del link: https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgfc/diff/iiv/sistemainteramericano_oea/2_ResolucionLegislativa_26448_PACADHEMDESC.pdf

La equidad de remuneraciones es un derecho previsto en tratados internacionales y en la Constitución Política del Perú. Este derecho implica que los obreros de los municipios provinciales y distritales que desarrollan actividades de limpieza pública, en contacto con basuras, desperdicios orgánicos y aguas servidas; que generan riesgos demostrables y directos contra la salud del trabajador del régimen legislativo 1057 - CAS y del régimen legislativo N° 728 quienes la misma función, deben recibir una remuneración equitativa, sin diferencias en términos económicos que complementan los salarios y mejoran el bienestar; sin distinguir el régimen laboral al que pertenece el trabajador cuando se otorgue el otorgamiento del bono por riesgo de salud. Sin embargo, el bono de riesgo de salud solo se viene otorgando en algunas municipalidades, ocasionando diferentes beneficios económicos que afectan el bienestar de los obreros municipales que no lo reciben.

El sereno municipal que desarrolla su trabajo en un ámbito de riesgo con contacto directo e indirecto a su salud y vida; y los obreros municipales y el personal servicio de serenazgo del régimen laboral 1057 de contratación administrativa de servicios (CAS) y del régimen legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral; se encuentran en el ámbito de los tratados internacionales sobre principios y derechos de garantizar la igualdad sin discriminación que el Estado peruano ha ratificado.

APLICABILIDAD DE LOS DECRETOS SUPREMOS Y EL REGLAMENTO

Los Decretos Supremos N°004-78-IN, 014-79-IN y 153-79-EF como mandato legal, en los términos "deberá" y "serán responsables", determina que las municipalidades incorporen en su regulación interna, es decir que se cumpla la voluntad de la ley, con ello no quiere decir que queda a la voluntad o discrecionalidad de la entidad de decidir si lo incorpora o no.

Además, es preciso señalar, que la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece normas sobre la creación, organización, autonomía, competencias y régimen económico de las municipalidades en Perú, en relación a la autonomía de las municipalidades señala:

"Artículo II. Autonomía

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración con

sujeción al ordenamiento jurídico"¹¹. Resaltado nuestro.

LA BONIFICACIÓN POR RIESGO DE SALUD

SERVIR opina sobre los beneficiarios del bono

Mediante el Informe Técnico N° 1432-2019-SERVIRGPGSC¹², SERVIR ha emitido opinión técnica sobre la bonificación por riesgo de salud a los obreros municipales, señalando que no todos los obreros municipales tienen derecho a percibir la bonificación por riesgo de salud sino únicamente aquellos que cumplan los requisitos previstos en el Reglamento, cuyos montos serán los previstos para cada obrero sujeto al régimen laboral de la actividad privada según su nivel de cercanía o contacto con la basura.

La bonificación por riesgo de salud y la autorización de la ley del presupuesto y sus modificatorias

El otorgamiento de la bonificación mediante los Decretos Supremos N°004-78-IN, 014-79-IN y 153-79-EF es un derecho laboral que reconoce el otorgamiento del beneficio social desde el año 1979.

La normativa que fija anualmente el presupuesto del Estado, que prohíbe todo reajuste, incremento a la remuneración o creación de bonificación para los servidores públicos, es incorporada con posterioridad en el año 1980. En efecto, esa modificatoria no alcanza a prohibir un derecho que nació antes para todos los gobiernos locales de la República del Perú, por irretroactividad de la norma.

Además, el bien jurídico protegido de la prohibición presupuestaria no se contrapone a la bonificación por riesgo de salud, toda vez que, en su misma normativa señala que **el pago será asumido por cada gobierno local con sus recursos propios**, lo cual significa que no demandará recursos adicionales del Estado y por ende no afecta al equilibrio presupuestal del Estado reconocido como bien jurídico del presupuesto.

JURISPRUDENCIA NACIONAL SOBRE EL OTORGAMIENTO DEL BONO

Las municipalidades han llegado a Casaciones sobre la aplicación de los Decretos Supremos N° N°004-78-IN, 014-79-IN y 153-79-EF, tales como:

- En la Corte Superior de Justicia de Lima, Cuarta Sala Laboral Permanente de Lima. Exp. N° 22958-2014-0-1801-JR-LA-06 (Municipalidad distrital de San Juan de Lurigancho)

¹¹ Congreso de la República del Perú, Ley N°27972..., cit., Art. II., recuperado el 4 de abril de 2025 del link: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5478501/4886882-ley-organica-de-municipalidades.pdf?v=1700857701>

¹² Recurado el 4 de abril del 2025 del link: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1372184/Informe%20T%C3%A9cnico%201432-2019-SERVIR-GPGSC.pdf?v=1602715398](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1372184/Informe%20T%C3%A9cnico%201432-2019-SERVIR-GPGSC.pdf?v=1602715398)

- Cas. laboral N° 10531-2016, Cajamarca (03 de octubre de 2018)
- Cas. Laboral N° 20576-2016 Del Santa (12 de marzo de 2019)
- Cas. Laboral N° 8868-2017 Lima (15 de abril de 2019) pago de bonificación por riesgo a la salud y otros. Perú: Segunda sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Cas. laboral N° 16150-2019, Lima, PAGO DE BENEFICIOS ECONÓMICOS PROCESO ORDINARIO – NLPT (Municipalidad distrital de San Borja): Segunda sala de Derecho constitucional y social transitoria Corte Suprema de Justicia de la República.

En este conjunto de sentencias encontramos aspectos interpretativos generales que los jueces tuvieron como finalidad determinar sobre la aplicación y otorgamiento de la bonificación por riesgo de salud de los obreros que laboran en las municipalidades, los que coinciden en afirmar los siguientes aspectos:

- I) Citan el origen normativo, el bono por riesgo de salud en favor de los obreros que ejercen labores en los municipios está regulado por los D.S. N°004-78-IN, 014 79-IN y 153-79-EF
- II) Este bono está sujeto a condicional para su percepción, pues no será para todos los obreros que trabajen en municipios, sino solo para aquellos que en ejercicio de sus actividades laborales se verifique un trato directo o indirecto con los residuos sólidos.

La aplicación de este beneficio social, no tiene otra condicional más que ella, por lo que no importa si los obreros municipales están contratados bajo el "*Régimen laboral Privado, D. Legislativo N° 728*", "*Régimen laboral público del Decreto Legislativo N°276*" o el "*Régimen laboral de contratación administrativa de servicios (CAS), Decreto Legislativo N°1057*".

La jurisprudencia nacional reconoce que las municipalidades han contratado personal que ejerce funciones de obrero bajo distintos regímenes diferentes al régimen privado, respecto a esa situación de los regímenes de contratación aplicados en la realidad jurídica a los obreros municipales.

Además, que el bono por riesgo de salud tiene origen normativo vigente y sólo son beneficiarios para su percepción los obreros que dentro de la municipalidad en ejercicio de sus actividades laborales tengan un grado de cercanía directa o indirecta con los residuos sólidos, sin importar el régimen laboral al que pertenezcan los referidos trabajadores.

En suma, estas sentencias de sede judicial evidencian que, respecto a este bono fue considerado necesario e importante establecer a priori su fuente normativa, fundamento y reglamento para poder recién pasar a analizar respecto a cada caso en concreto si le correspondía o no ser beneficiario al obrero que lo solicitaba.

EL BONO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD LABORAL: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la regulación nacional constitucionalmente se reconoce el principio de sujeción a la ley o legalidad, cuando el texto normativo constitucional vigente en su segundo artículo dentro de los derechos que se le reconoce a toda persona señala: Nadie puede forzarte a realizar algo que no se encuentra determinado en la ley, así como tampoco estas incapacitado de hacer lo que no prohíbe¹³. En consecuencia, consagra que no está permitido que por ley o por cualquier disposición emanada de la autoridad pública se desconozca los derechos y libertades constitucionalmente reconocidas a todas las personas dentro del territorio peruano¹⁴.

El principio de legalidad laboral es un concepto fundamental en el derecho laboral peruano, que supone una clara sujeción o apego a lo establecido en la ley o norma. Se refiere al requisito de que los empleadores deben cumplir con todas las disposiciones legales relacionadas con las relaciones laborales, incluidos los convenios colectivos, los contratos de trabajo y las normas laborales. En esa línea, el principio de legalidad, como principio del derecho al debido proceso, configura limitación a las facultades sancionadoras del que funge como empleador, ya que en base a este toda falta o prohibición deberá estar estrictamente señalada, estando prohibido la aplicación analógica en el reproche de conductas.¹⁵

A tal efecto, el Tribunal Constitucional ha manifestado que el principio de legalidad exige que:

*(...) "las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose siempre la aplicación analógica y el uso de cláusulas de carácter general que induzcan a la indeterminación de las conductas prohibidas tipificadas con taxatividad"*¹⁵.

Además, el Tribunal Constitucional señala sobre este principio en materia penal:

*"Esta directriz obliga que las conductas reprochables estén determinadas por ley, estando prohibido aplicar norma de manera analógica, por lo cual, todo delito deberá estar en ley escrita"*¹⁶

En el caso del bono, su fundamento jurídico se encuentra estipulado en la constitución política, toda vez que a los obreros y serenazgos municipales como personas humanas, se le reconoce el derecho a la salud, cuando señala taxativamente como un derecho social económico:

¹³ Congreso de la República del Perú, Constitución Política de Perú de 1993..., cit., Art. 2°

¹⁴ Ibidem, Art. 2°

¹⁵ Cfr. STC Exp. N° 0002-2001-AI/TC, del 24 de abril de 2001, F. J. 6.

¹⁶ Cfr. STC Exp. N° 4810-2004-AA/TC, del 26 de mayo de 2006, F. J. 6.

"Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad".¹⁷

Asimismo, el derecho a la salud se complementa y va en concordia con el concepto de Derecho a la Seguridad Social, ya que la constitución reconoce:

"La seguridad social es un derecho tutelable en el Perú, de carácter general y de protección progresiva que prevé proteger a todas las personas respecto de cualquier contingencia precisada por ley permitiendo elevar sus condiciones y calidad de vida".¹⁸

En ese sentido, el derecho al pago de beneficios sociales es de orden constitucional, así como el derecho a la salud y la seguridad social, y el bono que corresponde a todo obrero y serenazgos de las municipalidades del Perú por concepto de riesgo a su salud se encuentra regulado por ley vigente y fundamentado en un derecho constitucional.

Asimismo, a la luz del principio de legalidad el aparente conflicto normativo del referido bono por riesgo de salud en favor de los obreros con la prohibición presupuestaria de implementar cualquier tipo de bonificación al salario de los trabajadores del estado; esta prohibición no alcanza a la referida bonificación por el riesgo a la salud, toda vez que, los decretos supremos que la establecieron son anteriores, por lo cual corresponde exceptuar expresamente a esta bonificación de la limitación o prohibición de la Ley anual del presupuesto público.

En relación a ello, la bonificación antes citada busca tutelar o proteger el derecho a la salud de los obreros y serenazgo que trabajan en municipalidades y están en constante peligro, mientras que la Ley anual del presupuesto público, busca proteger o tutelar el equilibrio financiero de acuerdo a su normativa.

Por lo cual, no configura una contradicción, sólo es necesario que la ley que fija anualmente el presupuesto en Perú y sus modificatorias contemple expresamente el referido, en armonía regulativa con el principio de legalidad.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES: IN DUBIO PRO OPERARIO Y PROTECTOR DEL ESTADO

El término "principios" en el ámbito laboral, son denominados según Neves Mujica como *"las directrices que reglamentan la creación de las*

¹⁷ Congreso de la República del Perú, Constitución Política de Perú de 1993..., cit., Art 7°.

¹⁸ Cfr. Ibídem Art 10°.

*normativas del ámbito laboral, por lo que sirven como fuentes para la solución de casos, directa o indirectamente, ya sea al aplicar o al integrar la norma*¹⁹.

La Constitución Política peruana en su artículo 26, inciso 3 señala en el ámbito laboral señala:

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

(...)

3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma²⁰. (Resaltado nuestro).

En ese sentido, frente a casos de duda sobre el sentido de una norma, se debe interpretar buscando el resultado más beneficioso para el trabajador, el deber de aplicar el principio in dubio pro operario e interpretar a su luz la normativa, de la condición más beneficiosa al trabajador.

En relación a ello, Hakansson Nieto, señala: *"Los rasgos de una Constitución expresan el sentido y significado que ésta tiene para una comunidad política, debido a que responden a una manera de concebir el Derecho, la Política y el Estado"*²¹.

Asimismo, sobre este principio de interpretación a favor del trabajador, Paredes Infanzón, señala que es: la expresión de la esencia protectora del trabajo como derecho²². En ese sentido, se advierte que el principio de interpretación se aplicará cuando la norma da oportunidad a más de un sentido interpretativo y exige elegir el que represente mayor beneficio para el trabajador.

Finalmente, en materia de seguridad y salud en el trabajo a la luz de este principio, Herrera Vásquez señala que "siempre se deberá interpretar de manera que resulte el beneficio para el trabajador"²³

¹⁹ J. NEVES MUJICA, "Régimen Laboral General de la actividad privada", en E. ARCE ORTIZ Et alii, Código de Derecho Laboral. Volumen I, Palestra editores, Lima, 2011, p.45.

²⁰ Constitución Política del Perú, recuperado el 7 de abril de 2025 del link: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946

²¹ C.HAKANSSON NIETO, "Curso de derecho constitucional", Palestra Editores, Lima, 2019, P.194.

²² Cfr. J. PAREDES INFANZÓN, "Los principios del derecho al trabajo: el principio protector", 10 de julio de 2018. Recuperado el 7 de abril de 2025 del link: <https://lpderecho.pe/principios-derecho-trabajo-principio-protector/#:~:text=Los%20principios%20del%20derecho%20del%20trabajo%20son%20%C2%AB%20C3%ADneas%20directrices%20o,del%20derecho%C2%BB%5B1%5D>. Consultado: (01/05/2023).

²³ R. HERRERA VÁSQUEZ "El in dubio pro operario en la sentencia de la Ley Marco del Empleo Público". En Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Libro Homenaje a Javier Neves Mújica. Editora y Librería Jurídica Grijley. Lima, 2009, p. 195.

Tribunal Constitucional

En la Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de expediente N° 0008-2005-AI/TC, en el numeral **c.3.1. Indubio pro operario**, señaló al respecto:

*"(...) Nuestra Constitución exige la interpretación **favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma**, vale decir que se acredite que, a pesar de los aportes de las fuentes de interpretación, la norma deviene indubitadamente en un contenido incierto e indeterminado. A este respecto, la noción de duda insalvable debe ser entendida como aquella que no puede ser resuelta por medio de la técnica hermenéutica. El principio in dubio pro operario será aplicable cuando exista un **problema de asignación de significado de los alcances** y contenido de una norma. Ergo, nace de un conflicto de interpretación, mas no de integración normativa. La noción de «norma» abarca a la misma Constitución, los tratados, leyes, los reglamentos, los convenios colectivos de trabajo, los contratos de trabajo, etc. (...)"²⁴*

Asimismo, en la referida sentencia el TC considera sobre la aplicación de este lineamiento, "está sujeta a 4) consideraciones siguientes:

- *Existencia de una norma jurídica que, como consecuencia del proceso de interpretación, ofrece varios sentidos.*
- *Imposibilidad lógico-axiológica de dirimir esta duda mediante la utilización de cualquier método de interpretación admitido como válido por el ordenamiento nacional.*
- *Obligación de adoptar como sentido normativo a aquél que ofrece mayores beneficios al trabajador.*
- *Imposibilidad del operador de integrar la norma, ya que el principio no se refiere a suplir la voluntad de éste, sino a adjudicarle el sentido más favorable al trabajador (...)"²⁵*

Igualmente, en los artículos 22°, 23°, 24° y 26° de la Constitución política, el Estado expresa la protección jurídica para todos los trabajadores, la cual engloba a los obreros y serenos municipales que desempeñan labores en las municipalidades del país, señala lo siguiente:

*"Artículo 22.- Protección y fomento del empleo
El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona".²⁶*

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional, STC Exp. N° 0008-2005-AI/TC, del 12 de agosto de 2005, F. J. 21. Recuperado el 7 de abril de 2025 del link: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00008-2005-AI.html>

²⁵ Ibidem, F. J. 21.

²⁶ Congreso de la República del Perú, Constitución política de Perú de 1993..., cit., Art. 22°.

"Artículo 23.- El Estado y el trabajo

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

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

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento".²⁷

"Artículo 24.- Derechos del trabajador

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".²⁸

Ante lo expuesto podemos advertir la protección de los derechos de los obreros y serenos municipales del país como trabajadores en el ordenamiento jurídico peruano, y la bonificación por riesgo a la salud un beneficio social, es un derecho laboral que se fundamenta a su vez en el derecho a la salud. Sin embargo, son pocas las autoridades municipales que en cumplimiento de la normativa han oficializado el otorgamiento del bono, a pesar de la naturaleza jurídica de la bonificación como beneficio social, su exigibilidad constitucional de pago prioritario como derecho laboral y los principios de legalidad e *in dubio pro operario* (en caso de dudas a favor del operario) para su aplicación.

Finalmente, es necesario un criterio de ordenamiento jurídico expreso mediante Ley, que determine la aplicación de los Decretos Supremos N° 004-78-IN, 014-79-IN y 153-79-EF en todos los gobiernos locales del Perú, tomando en cuenta la primacía de su protección de los derechos de los obreros y serenazgo que ejercen labores en las municipales del país, sin dejar duda jurídica la vigencia del otorgamiento y financiamiento de la bonificación por concepto de riesgo de salud, frente a la aparente contraposición con la prohibición presupuestaria, como derecho vigente, que nació con anterioridad a la prohibición presupuestaria y su fundamento constitucional no se contrapone con el equilibrio financiero del estado, toda vez que señala que su financiamiento no demanda recursos adicionales al tesoro público.

²⁷ Ibidem. Art, 24°.

²⁸ Ibidem. Art, 24°.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público.
- Proyecto Educativo Nacional para el 2021, cuyo propósito es formar personas capaces de lograr su propia realización sobre principios claves como equidad, inclusión, interculturalidad y calidad educativa.
- Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral
- Decreto Supremo 075-2008-PCM (25 de noviembre de 2008). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1057, que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. Perú.
- Decreto Supremo N° 004-78- IN, que autoriza a los Concejos Provinciales de Lima y Callao a: "Otorgar una bonificación del diez por ciento (10%) del jornal básico por riesgo de salud, a los trabajadores obreros municipales que laboran en actividades de recolección directa de basura, en el servicio de los camiones recolectores y a los operadores de equipo pesado en basura, en el servicio de los camiones recolectores y a los operadores de equipo pesado en los rellenos sanitarios
- Decreto Supremo N° 014-79 IN por el que se dispone ampliar el alcance del beneficio otorgado por el Decreto Supremo 004-78-IN, a los Concejos Provinciales y Distritales de la República
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26448 del 28 de abril de 1995.
- Convenio N° 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que prohíbe la discriminación en el empleo y ocupación, y garantiza la igualdad de oportunidades para todos los trabajadores. Fue elaborado teniendo en consideración que la discriminación constituye una violación de los derechos enunciados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, asimismo, como lo expresa en su preámbulo, que en la Declaración de Filadelfia se precisa que «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. Ratificado por el Perú el 10 de agosto de 1970.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Ratificado por el Perú el 27 de julio de 1977.

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

El efecto de esta iniciativa es establecer un marco regulatorio para el proceso otorgamiento del bono por riesgo de salud, tiene por objeto otorgar a los obreros y serenos de los municipios provinciales y distritales que desarrollan actividades operativas contra la salud y la vida del trabajador, pertenecientes al régimen legislativo 1057 - CAS y del régimen legislativo N° 728, a nivel nacional; ello en razón a la prestación de funciones similares.

La vigencia de la norma también complementará los avances de la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público²⁹, la cual eliminó la temporalidad de los contratos CAS, otorgando estabilidad a los trabajadores. Sin embargo, dicha ley no resolvió la exclusión de estos empleados de otros derechos económicos como la igualdad de remuneraciones sin distinción. Con la promulgación de la nueva norma, para el otorgamiento del bono por riesgo de salud, se completará la reforma necesaria para equiparar las condiciones económicas de todos los obreros y serenos municipales que laboran en actividades operativas del régimen legislativo 1057 - CAS y del régimen legislativo 728, contratados por los municipios provinciales y distritales a nivel nacional.

Además, la norma contribuirá a la armonización de la legislación nacional con los compromisos internacionales en materia de derechos laborales, como el Convenio N° 111 de la OIT, que prohíbe cualquier forma de discriminación en el empleo y el Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador", que garantiza el principio de no discriminación remunerativa a los trabajadores, el Estado peruano garantiza una remuneración equitativa e igual por trabajo igual, sin distinción de ninguna índole.

Este alineamiento con las normas internacionales permitirá al Perú cumplir con sus obligaciones constitucionales y garantizar el principio de igualdad ante la ley para todos los trabajadores del sector privado y público, en los que incluye a los obreros y serenos municipales de los municipios provinciales y distritales de los regímenes legislativo 1057 -

²⁹ Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. Recuperado el 24.02.2025, del: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1933248-1>

CAS y del régimen legislativo N° 728, a nivel nacional; lo que ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional en sus sentencias sobre igualdad y no discriminación.

Finalmente, la norma tendrá efectos sobre la Ley General del Trabajo, que podría requerir ajustes para reflejar la ampliación de derechos a los trabajadores CAS. Esto incluye la necesidad que las municipalidades provinciales y distritales adapten su presupuesto para financiar el otorgamiento de la bonificación por riesgo de salud de los obreros y serenos municipales del régimen legislativo 1057- CAS y régimen legislativo N° 728.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de la presente propuesta legislativa Reglamento representa la equidad en términos económicos, el otorgamiento del bono por riesgo de salud, complementa el salario y mejora el bienestar de los obreros y serenos de los municipios provinciales y distritales de los regímenes legislativo 1057 - CAS y del régimen legislativo N° 728, a nivel nacional; se financia con cargo al a los recursos financieros y presupuestales de cada Concejo Municipal, sin generar gastos adicionales para el tesoro público.

Esta propuesta legislativa beneficiará directamente a todos los obreros municipales que bajo el alcance del Decreto Legislativo N° 728 (100,000 mil en todo el Perú), se verifique que en el ejercicio de sus actividades mantienen contacto directo o indirecto que ocasiona riesgo a su salud, y podrán gozar de su derecho laboral al pago de la bonificación como beneficio económico de acuerdo a la finalidad y lineamientos de los D.S. N°014-79-INy153-79-EF.

Además, que promoverá mejores beneficios económicos de los obreros y serenos de los municipios provinciales y distritales de los regímenes legislativo 1057 - CAS y del régimen legislativo N° 728, que desarrollan actividades operativas que generan riesgos demostrables y directos contra la salud del trabajador, a nivel nacional y mejoras condiciones

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

La propuesta legislativa está alineada con las siguiente **Políticas de Estado del Acuerdo Nacional**³⁰

- **OBJETIVO I. Democracia y Estado de Derecho**

³⁰ Acuerdo Nacional, unidos para crecer. Recuperado el 24.02.2025, del: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

- Política 1: Fortalecimiento del régimen democrático y Estado de Derecho
- **OBJETIVO II. Equidad y Justicia Social**
 - Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
 - Política 14: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo
- **OBJETIVO III. Competitividad del País**
 - Política 17: Afirmación de la Economía Social de Mercado
- **OBJETIVO IV. Estado Eficiente, Transparente Y Descentralizado**
 - Política 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial

En conclusión, la iniciativa legislativa de equidad de beneficios económicos mediante el otorgamiento del bono por riesgo de salud a los obreros y serenazgo de las municipales que desarrollan actividades de limpieza pública, en contacto con basuras, desperdicios orgánicos y aguas servidas, que generan riesgos demostrables y directos contra la salud y vida del trabajador; es consecuente con las políticas del Acuerdo Nacional al centrarse en la igualdad de oportunidades, la competitividad, acceso al empleo pleno con ingresos justos y promueva la economía del país; para crear un entorno laboral más justo, equitativo de las condiciones económicas de todos los obreros y serenazgo de las municipales a nivel nacional.