

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO**RECIBIDO**PROYECTO DE LEY N°
14230/2025-CR RU 2246493

13 MARZO 2026 04:02 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE QUE EL
BENEFICIO DE AGUINALDO Y ESCOLARIDAD
DE LOS TRABAJADORES DEL MINISTERIO
DE SALUD SEA EQUIVALENTE A UNA
REMUNERACIÓN ÍNTEGRA**

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, integrante del Grupo Parlamentario Podemos Perú, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política, y en concordancia con los artículos 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

**LEY QUE ESTABLECE QUE EL BENEFICIO DE AGUINALDO Y ESCOLARIDAD DE LOS
TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE SALUD EQUIVALENTE A UNA REMUNERACIÓN
ÍNTEGRA**

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer que el beneficio de aguinaldo por Fiestas Patrias y el aguinaldo por Navidad, y, la escolaridad que perciben los trabajadores asistenciales, administrativos y técnicos del Ministerio de Salud sea equivalente a una remuneración íntegra mensual, con la finalidad de reconocer la naturaleza esencial del servicio público de salud y garantizar condiciones remunerativas acordes con su función.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a todos los trabajadores del Ministerio de Salud, cualquiera sea su régimen laboral, incluyendo, el Decreto Legislativo N°276, Decreto Legislativo N°728, Ley N°30057, y, Decreto Legislativo N°1057.

Artículo 3.- Monto del aguinaldo

Los conceptos de aguinaldo por fiestas patrias y por navidad, así como, por escolaridad, son equivalentes a una remuneración íntegra mensual que el trabajador perciba al momento del pago.

Para efectos de la presente ley, se entiende por remuneración íntegra mensual el total de ingresos de carácter permanente, regular y de libre disposición que perciba el trabajador.

Artículo 4.- Naturaleza del aguinaldo

El aguinaldo, tiene naturaleza remunerativa, pensionable, está sujeto a los descuentos de ley, y, forma parte de la base de cálculo para beneficios sociales cuando corresponda.

La bonificación por escolaridad es de naturaleza no remunerativa y no pensionable.

Artículo 5.- Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Salud, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, pudiendo efectuarse modificaciones presupuestarias conforme a la normativa vigente.

El Ministerio de Economía y Finanzas adoptará las medidas necesarias para asegurar su sostenibilidad financiera.

Artículo 6.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados desde su entrada en vigencia.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**PRIMERA. - Interpretación favorable**

La presente ley se interpreta conforme a los principios de igualdad, progresividad y protección del trabajador en el sector público.

SEGUNDA. - Prevalencia normativa

Las disposiciones de la presente ley prevalecen sobre cualquier norma de igual o inferior jerarquía que se le oponga.

TERCERA. - Vigencia

La presente ley entra en vigencia a partir del 1 de enero del ejercicio fiscal siguiente a su publicación.

**Congreso de la República**

Jose Alberto Arriola Tueros
Congresista



Francisco J. Paredes Castro
Juan
Burgos
Heidi Juarez Calle
Jose Alberto Arriola Tueros
Heidi Juarez Calle

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

La naturaleza remunerativa del aguinaldo en el sector público ha sido objeto de debate; puesto que, tradicionalmente, las leyes anuales de presupuesto han fijado montos fijos para los aguinaldos por fiestas patrias y navidad, a diferencia del sector privado, donde las gratificaciones por fiestas patrias y navidad equivalen a una remuneración íntegra mensual conforme a la legislación del Decreto Legislativo 728.

Sin embargo, esta diferencia sustancial entre régimen privado y público en cuanto al monto del aguinaldo no tiene una justificación constitucional, sobre todo, si hablamos de servicios públicos esenciales. Así pues, en el caso del personal de salud, cuya labor incide directamente en derechos fundamentales como la vida y la integridad personal, resulta razonable establecer una equiparación que reconozca la trascendencia constitucional de su función. Sobre todo, si tenemos en cuenta que, el personal de salud realiza un servicio público esencial cuya continuidad está vinculada directamente con el derecho a la vida y la integridad personal, que enfrenta históricamente brechas de recursos humanos, migración de profesionales y sobrecarga asistencial, y, que, tiene exposición permanente a riesgos sanitarios.

3

Cabe precisar que, el artículo 1 de la Constitución Política establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado, mientras que el artículo 7 reconoce el derecho fundamental a la protección de la salud, imponiendo al Estado el deber de determinar la política nacional de salud y normar su aplicación.

En ese sentido, y teniendo en cuenta que, el personal del sector salud no cumple una función meramente administrativa sino una función constitucionalmente esencial, vinculada directamente con la protección de la vida y la integridad de las personas, su régimen remunerativo no puede ser analizado exclusivamente bajo criterios contables o presupuestarios, sino que debe integrarse dentro de la lógica del Estado social que reconoce derechos sociales de naturaleza progresiva y no puede limitarse a garantizar niveles mínimos de subsistencia, sino que debe promover estándares de bienestar compatibles con la dignidad humana, por lo que, una política de reconocimiento económico permanente contribuye a fortalecer la institucionalidad del sistema de salud y a reducir costos derivados de la rotación y capacitación constante de personal nuevo.

De allí que, la iniciativa legislativa se inscribe dentro de un contexto estructural que exige repensar la política remunerativa del personal del Ministerio de Salud no como una decisión coyuntural de gasto público, sino como una medida coherente con el modelo constitucional del Estado social y democrático de derecho que consagra la Constitución Política, que en su artículo 1 establece la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado, además del derecho a una remuneración equitativa y suficiente *establecido* en el artículo 24 de la Constitución *Política*, que, dispone que el trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente que procure para él y su familia el bienestar material y espiritual.

No hay que olvidar que, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que las condiciones de trabajo en el sector salud deben ser compatibles con el principio de trabajo decente, que incluye remuneración adecuada y protección social suficiente, imponiendo de esa manera estándares generales de protección que orientan la interpretación constitucional conforme al artículo 55 de la Constitución Política, que reconoce la jerarquía normativa de los tratados ratificados por el Estado peruano.

En ese contexto la mejora del aguinaldo en el sector salud no solo cumple una función retributiva sino también una función institucional, en la medida en que contribuye a reducir la migración de profesionales hacia el sector privado o hacia el extranjero, fenómeno ampliamente documentado en estudios sobre recursos humanos en salud. La estabilidad del sistema sanitario depende en gran medida de políticas de incentivos que reconozcan la naturaleza estratégica del servicio.

Un aspecto importante a tener en cuenta es lo prescrito por el artículo 79 de la Constitución Política, que establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público, salvo en lo que se refiere a su propio presupuesto. Esta disposición ha sido tradicionalmente interpretada como un límite estructural al poder legislativo en materia presupuestaria; sin embargo, el Tribunal Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial que permite comprender dicho límite no como una prohibición absoluta de incidencia normativa en el gasto público, sino como una regla de distribución competencial que debe armonizarse con otros principios constitucionales, particularmente aquellos vinculados a la protección de derechos fundamentales y sociales.

Así pues, en la sentencia recaída en el Expediente 0006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional precisó que la cláusula de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo en materia de gasto no impide al Congreso aprobar normas que generen impacto presupuestal, siempre que no se altere el equilibrio estructural del presupuesto ni se desconozca la competencia del Ejecutivo en la formulación y ejecución presupuestaria. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional en el Expediente 0009-2007-PI/TC ha señalado que la Ley Anual de Presupuesto no puede convertirse en un instrumento de restricción permanente de derechos laborales reconocidos por ley, pues su naturaleza es temporal y su función principal es autorizar gastos dentro de un ejercicio fiscal determinado.

Esta precisión resulta fundamental para el proyecto propuesto, en la medida en que el aguinaldo del sector público ha sido tradicionalmente regulado a través de las leyes anuales de presupuesto, fijándose montos nominales que no guardan relación directa con la remuneración mensual del trabajador. Tal práctica, si bien responde a criterios de control fiscal, no puede consolidarse como una limitación estructural al contenido esencial del derecho a la remuneración suficiente previsto en el artículo 24 de la Constitución Política.

De otro lado, el beneficio denominado "escolaridad" en el sector público ha sido históricamente concebido como una asignación económica anual destinada a contribuir con los gastos derivados del inicio del año escolar; sin embargo, su regulación no responde a un diseño estructural permanente dentro del sistema remunerativo estatal, sino que depende de la fijación anual de un monto uniforme en la Ley de Presupuesto del Sector Público, lo que revela la ausencia de un criterio normativo estable y proporcional que vincule el beneficio con la realidad remunerativa del trabajador público.

Cabe precisar que, la escolaridad, fue establecida con una finalidad social determinada, que es contribuir a afrontar los gastos educativos del núcleo familiar del servidor público, tales como matrícula, útiles escolares, uniformes, transporte y otros costos asociados al inicio del año académico; no obstante, al establecerse un monto uniforme que no guarda proporción con el ingreso real del trabajador ni con la estructura de sus cargas familiares, el beneficio pierde eficacia material y se convierte en una asignación simbólica, especialmente en contextos de incremento sostenido del costo de vida y de la educación, lo que evidencia una desconexión entre la finalidad constitucional del beneficio y su configuración normativa efectiva, generándose

una disonancia interna en el sistema remunerativo estatal; y, que no es un simple detalle técnico, sino que produce efectos jurídicos relevantes.

Estamos entonces, ante una situación de desigualdad material, en tanto, el beneficio de escolaridad en el sector público genera un impacto desigual donde las normas, al diversificar los montos de acuerdo a los regímenes laborales no trata igual a todos los trabajadores del sector público, y, tampoco cumple adecuadamente su finalidad compensatoria frente a gastos escolares reales.

No se puede perder de vista, que el principio de igualdad ante la ley que exige que las diferencias de trato entre trabajadores del sector público y privado estén sustentadas en razones objetivas y razonables. Actualmente, las gratificaciones del sector privado equivalen a una remuneración íntegra mensual conforme al régimen laboral común, mientras que en el sector público los aguinaldos suelen fijarse en montos fijos significativamente menores. Esta diferencia, cuando se proyecta sobre un sector esencial como el de salud, puede generar una brecha que no encuentra justificación suficiente en términos constitucionales, especialmente si se considera que la función desempeñada incide directamente en derechos fundamentales.

6

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en el Expediente 0048-2004-AI/TC que la igualdad no implica uniformidad absoluta, pero sí prohíbe tratamientos arbitrarios. En el caso del personal de salud, la equiparación del aguinaldo a una remuneración íntegra mensual encuentra sustento en la naturaleza estratégica del servicio y en la necesidad de fortalecer institucionalmente el sistema sanitario. Por tanto, la medida no constituye un privilegio sectorial sino una política diferenciada razonable basada en criterios objetivos.

En consecuencia, la iniciativa legislativa que establece que el aguinaldo por Fiestas Patrias y Navidad del personal del Ministerio de Salud sea equivalente a una remuneración íntegra mensual no vulnera la Constitución, no desconoce la distribución de competencias presupuestarias y no contradice la sostenibilidad fiscal, siempre que su implementación respete los mecanismos de programación financiera previstos en la normativa vigente.

Por lo expuesto, la presente iniciativa legislativa forma parte de un contexto estructural que exige repensar la política remunerativa del personal del Ministerio de Salud no como una decisión coyuntural de gasto público, sino como una medida coherente con el modelo constitucional

peruano, que articula la dignidad humana, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el principio de progresividad y la sostenibilidad fiscal en una política pública orientada a fortalecer un servicio esencial del Estado.

Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La entrada en vigencia de la presente ley genera un impacto en el sistema constitucional, pues se vincula con el Derecho a la salud, la Política nacional de salud, la Remuneración suficiente, y, la iniciativa de gasto.

Sin embargo, cabe precisar que, no contradice ningún mandato constitucional, pues no modifica el presupuesto vigente, y, respeta la competencia del Ejecutivo.

Análisis costo beneficio

COSTOS	BENEFICIOS
Se prevé Incremento del gasto, con afectación al presupuesto institucional del MINSA. De otro lado, si bien existen costos administrativos, estos son mínimos, pues, el sistema de planillas ya calcula remuneraciones mensuales y no requiere nueva estructura administrativa, ni genera costos de implementación tecnológica significativa. Por tanto, el costo administrativo es marginal.	Económicos: 1. Mayor liquidez para trabajadores en meses de alto gasto familiar. 2. Incremento del consumo interno. 3. Dinamización de economías locales, especialmente en regiones donde el MINSA es empleador relevante. 4. Reducción de endeudamiento informal de trabajadores públicos. 5. Genera mayor propensión marginal al consumo, lo que dinamiza la economía local. Beneficios institucionales 1. Mejora en clima laboral. 2. Reducción de conflictividad sindical. 3. Mayor retención de talento especializado. 4. Reducción de migración de profesionales al sector privado.

Vinculación con el acuerdo nacional y la agenda legislativa

El proyecto de ley se vincula directamente con las siguientes Políticas de Estado:

Política de Estado 13 – Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social:

En el sentido que, fortalece el recurso humano sanitario como condición estructural para garantizar acceso universal y calidad en la prestación del servicio público de salud, pues al mejorar el ingreso del personal del MINSA, se promueve estabilidad laboral, retención de profesionales y continuidad asistencial, elementos esenciales para consolidar cobertura efectiva y equitativa.

Política de Estado 14 – Acceso al empleo pleno, digno y productivo:

En el sentido que, desarrolla el principio de trabajo digno en el sector público sanitario, asegurando una remuneración que refleje responsabilidad y riesgo profesional, pues al establecer aguinaldos equivalentes a un sueldo íntegro, se refuerza la protección económica del trabajador estatal y se mejora la productividad institucional del sistema de salud.

Política de Estado 24 – Afirmación de un Estado eficiente y transparente:

En el sentido que, contribuye a fortalecer la gestión pública mediante reconocimiento estructural al personal estratégico del sistema sanitario, pues la previsibilidad del beneficio elimina discrecionalidad anual, fortalece institucionalidad presupuestaria y mejora gobernanza en el sector salud.

8

Además, se vincula con los siguientes ejes de la agenda legislativa

Eje: Fortalecimiento del capital humano:

En el sentido que, consolida la política de fortalecimiento del capital humano estatal al reconocer económicamente al personal de salud. Así pues, la mejora remunerativa estructural favorece permanencia, especialización y profesionalización, reduciendo rotación y pérdida de talento, lo que impacta directamente en calidad del servicio público sanitario.

Eje: Calidad y eficiencia del gasto público

En el sentido que, orienta el gasto hacia un sector estratégico con alto retorno social. La inversión en personal sanitario genera beneficios multiplicadores en salud pública, reducción de costos por rotación y mejora de productividad institucional. No constituye gasto improductivo, sino inversión estructural en servicio público esencial.



Eje: Cierre de brechas sociales en salud:

En el sentido que, contribuye a mejorar la calidad y cobertura del servicio en zonas vulnerables. Ya que, al incentivar permanencia en regiones con déficit médico, se reduce desigualdad territorial en acceso a salud, coadyuvando al cierre de brechas estructurales en atención sanitaria.