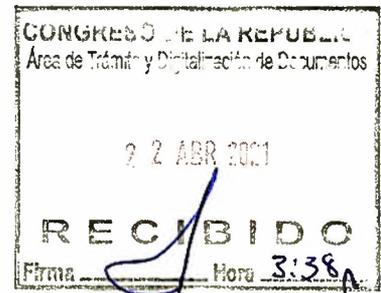


- Salud

- Proy. 5324/2020-CE



"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 238 -2021 -PR

Lima, 22 de abril de 2021

Señora

MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN

Presidenta a.i. del Congreso de la República

Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley de garantía integral para el personal de la primera línea de trabajo en el marco de la pandemia por el Covid-19 y que establece responsabilidades funcionales. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

Sobre la contratación de personal de la salud durante la Emergencia Sanitaria

1. En el marco de la Emergencia Sanitaria generada por el brote de la COVID-19, declarada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, el Poder Ejecutivo ha venido emitiendo diversas disposiciones autorizando a determinadas entidades a contratar personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios (CAS), principalmente para que preste servicios vinculados a la prevención, control, diagnóstico y tratamiento del COVID-19.

Es así que, mediante los Decretos de Urgencia Nos 029-2020, 039-2020, 055-2020 y 065-2020 (en adelante normas habilitantes) se autorizó al Ministerio de Salud, Gobiernos Regionales y Direcciones de Redes Integradas de Salud – DIRIS así como las Sanidades de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú; la contratación de personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, con la finalidad de asegurar la atención de los servicios de prevención, control, diagnóstico y tratamiento de casos COVID-19, así como para reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria de casos COVID-19.

Dicha contratación excepcional comprende al personal de salud señalado en el numeral 3.2 del Decreto Legislativo N° 1153 y se encuentra exoneradas de lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1057 y su duración es estrictamente de naturaleza temporal y se extinguen automáticamente una vez culminada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud.

De lo señalado podemos colegir que actualmente ya existe un marco normativo habilitante que autoriza a las entidades del Ministerio de Salud, EsSalud y Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú para que puedan efectuar la contratación directa del personal de salud, bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, para que preste servicios para la prevención, control, diagnóstico y tratamiento del Coronavirus (COVID-19).

La Autógrafa de Ley establece, entre otros, que el personal contratado bajo la modalidad de locación de servicios deberá incorporarse al régimen del Decreto Legislativo N° 1057; sin tener en consideración que actualmente existe un marco normativo que autoriza a las entidades públicas del Sistema Nacional de Salud, en el

marco de la emergencia sanitaria, la contratación de personal de la salud bajo el mencionado régimen laboral. Consecuentemente, la medida propuesta devendría en innecesaria.

Sobre las compensaciones económicas aprobadas para el personal de la salud que brinda servicios en el marco del COVID-19.

2. Desde la declaratoria de Emergencia Sanitaria a nivel nacional, el Poder Ejecutivo ha implementado diversas acciones afirmativas en aras de incentivar y promover la participación de los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares asistenciales de la salud en la lucha contra la pandemia generada por la COVID-19. Entre las medidas adoptadas, tenemos el otorgamiento de compensaciones y entregas económicas en favor del personal de la salud de las entidades del Ministerio de Salud, Seguro Social de Salud (EsSalud), Sanidades de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

Mediante Decreto de Urgencia N° 026-2020, modificado por Decreto de Urgencia N° 053-2020, se autorizó el otorgamiento de una bonificación extraordinaria a favor del personal comprendido en el art. 3 del Decreto Legislativo N° 1153 y personal contratado bajo los alcances del régimen del Decreto Legislativo N° 1057 que realiza labor asistencial o aquellos que realicen vigilancia epidemiológica y las visitas domiciliarias a los pacientes que reciben atención ambulatoria, así como el personal administrativo sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 276 y Decreto Legislativo N° 1057, según corresponda.

Posteriormente, mediante Decreto de Urgencia N° 069-2020 se dispuso que el pago de la bonificación extraordinaria se efectúa de manera mensual, a partir de la vigencia del Decreto de Urgencia 053-2020 y hasta treinta (30) días posteriores al término de la vigencia de la declaratoria de la Emergencia Sanitaria, y no tiene carácter remunerativo, compensatorio, ni pensionable y no está sujeta a cargas sociales.

Con Decreto de Urgencia N° 020-2021 se autorizó excepcionalmente, en el mes de febrero y marzo del presente año, el otorgamiento mensual de una bonificación extraordinaria por exposición al riesgo de contagio por COVID-19, al personal de la salud al que se hace referencia en el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1153 y al personal de la salud contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1057, así como, el personal administrativo sujeto al régimen del Decreto Legislativo N° 276 y Decreto Legislativo N° 1057, del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y las unidades ejecutoras de salud de los Gobiernos Regionales. Excluyendo de sus alcances al personal contratado bajo los alcances del Decreto Legislativo 1057 que ingresaron exceptuados del artículo 8 de la citada norma; el personal que se encuentra en la modalidad de trabajo remoto o trabajo mixto; y, los funcionarios públicos a los que se refiere el artículo 52 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

Sobre las condiciones de trabajo implementadas para el personal de la salud durante el Estado de Emergencia Sanitaria

3. Los Decretos de Urgencia N° 032-2020 y 037-2020, autorizaron el otorgamiento de un seguro de vida en favor del personal de la salud comprendido bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 1153, así como del personal de la salud contratado bajo el Decreto Legislativo N° 1057, que realice labor de naturaleza asistencial en las entidades públicas del Sector Salud que brindan atención a los pacientes de COVID-19.

Adicionalmente, es pertinente agregar que dichas normas autorizaron el otorgamiento del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) en favor del personal de la salud contratado bajo la modalidad del Decreto Legislativo N° 1057, desde el inicio de su vínculo laboral.

De ahí que, este extremo de la propuesta normativa devendría en innecesario porque actualmente los Decretos de Urgencia N° 032-2020 y 037-2020, ya prevén dicho beneficio en favor del personal de la salud que realiza labores de carácter asistencial en la atención de pacientes COVID-19.

Adicionalmente, el Decreto de Urgencia N° 037-2020 a través de su artículo 8 autorizó la contratación del servicio de movilidad local para el personal asistencial y administrativo de los hospitales e institutos especializados de Lima Metropolitana, así como para los Equipos de Respuesta Rápida encargados de la vigilancia epidemiológica y toma de muestras.

Por su parte, el Decreto de Urgencia N° 039-2020 autorizó la habilitación del Centro de Alto Rendimiento Punta Rocas con la finalidad de alojar al personal de salud que realiza las actividades de procesamiento de muestras de COVID-19, hasta que concluya la emergencia sanitaria declarada en el marco del Decreto Supremo N° 008-2020-SA y modificatorias.

4. De otro lado, es pertinente recordar que conforme a lo establecido por la Ley N° 26842, Ley General de Salud, el Ministerio de Salud como organismo del Poder Ejecutivo tiene a su cargo la formulación, dirección y gestión de la política de salud y actúa como la máxima autoridad normativa en materia de salud. Constituye la Autoridad de Salud de nivel nacional.

De ahí que, el Ministerio de Salud, en ejercicio de sus competencias, ha emitido diversos lineamientos y directrices como parte de la estrategia de prevención, diagnóstico y vigilancia de la COVID-19. Así tenemos, la Resolución Ministerial N° 972-2020-MINSA que aprueba los "Lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a SARS-CoV2", documento técnico que tiene por finalidad contribuir con la disminución del riesgo de transmisión de la COVID-19 en el ámbito laboral, implementando lineamientos generales para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a SARS-CoV-2, y la "Guía Técnica para el cuidado de la salud mental del personal de la salud en el contexto del COVID-19" mediante Resolución Ministerial N° 180-2020-MINSA, cuya aplicación es de obligatorio cumplimiento en todas las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud a cargo del Ministerio de Salud, a través de las Direcciones de Redes Integradas de Salud (DIRIS), de los Gobiernos Regionales a través de las Direcciones Regionales de la Salud (DIRESA), Gerencias Regionales de Salud (GERESA) o la que hagan sus veces, de los gobiernos Locales, EsSalud, Sanidades de la PNP Y FFAA, así como en las IPRESS del Sector Privado.

De esta manera, se aprecia que el Poder Ejecutivo ha venido emitiendo diversas disposiciones en aras de garantizar condiciones de trabajo adecuadas para la prestación de servicios del personal de la salud, durante la Emergencia Sanitaria.

Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo

En el numeral 3.3 del artículo 3 de la Autógrafa la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo se ha consignado erróneamente como "Ley 27893"; sin embargo, la numeración correcta es Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, (en adelante LSST).

Sobre las medidas específicas a favor del personal de la primera línea

5. El artículo 4 de la Autógrafa de Ley establece medidas en favor del personal de la Primera Línea de Trabajo, entre las cuales se encuentran: (i) A contar con el equipo de protección personal (EPP), (ii) A contar con medidas de seguridad y bioseguridad en sus centros de labores o dependencias, y (iii) A contar con un traslado seguro a sus centros de labores y a sus hogares.

Al respecto, cabe indicar que mediante Resolución Ministerial N° 972-2020-MINSA se aprueban los "Lineamientos para la Vigilancia, Prevención y Control de la Salud de los Trabajadores con Riesgo a Exposición a SARS-CoV-2", los cuales prevén que su aplicación es para el personal con vínculo laboral y contractual en el sector público, estableciendo que todo empleador está en la obligación de aplicar lo dispuesto en los referidos Lineamientos y de elaborar el "Plan para la vigilancia, prevención y control de la COVID-19 en el trabajo".

Para ello, los citados lineamientos recogen diversas disposiciones, entre las que se encuentran la limpieza y desinfección de todos los ambientes de un centro de trabajo, lo cual busca asegurar superficies libres de SARS-CoV-2, por lo que, el proceso de limpieza y desinfección aplica a ambientes, mobiliario, herramientas, equipos, vehículos, entre otras superficies inertes con la metodología y los procedimientos adecuados.

Asimismo, en relación a la evaluación de la condición de salud del trabajador, los Lineamientos antes acotados disponen que el responsable del Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) de cada centro de trabajo debe gestionar, entre otros, la aplicación de pruebas de diagnóstico y para vigilancia de la infección por SARS-CoV-2, según normas del Ministerio de Salud, a aquellos trabajadores en puesto de trabajo con Alto o Muy Alto Riesgo; indicando que para puestos de Mediano Riesgo y Bajo Riesgo, la aplicación de pruebas de laboratorio diagnósticas y para vigilancia de infección por SARS-CoV-2 no son obligatorias, y se deben hacer únicamente para aquellos trabajadores que presentan síntomas compatibles con la COVID-19 o es contacto directo de un caso confirmado.

En adición a ello, los referidos Lineamientos establecen que el empleador asegura la disponibilidad de los equipos de protección personal e implementan las medidas para su uso correcto y obligatorio, en coordinación y según lo determine el profesional de salud, estableciendo como mínimo las medidas recomendadas por organismos nacionales e internacionales tomando en cuenta el riesgo de los puestos de trabajo para exposición ocupacional al SARS-CoV-2, cumpliendo los principios de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En esa misma línea, con Resolución Ministerial N° 456-2020-MINSA, se aprobó la Norma Técnica de Salud N° 161-MINSA/2020/DGAIN "Norma Técnica de Salud para el uso de los Equipos de Protección Personal por los trabajadores de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud", la cual resulta de aplicación obligatoria, entre otros, en las Sanidades de las Fuerzas Armadas.

6. Por otro lado, el Decreto Legislativo N° 1505, que establece medidas temporales excepcionales en materia de gestión de recursos humanos en el sector público ante la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, cuya vigencia ha sido prorrogada hasta el 28 de julio de 2021 mediante el Decreto de Urgencia N° 139-2020, autoriza a las entidades públicas a proporcionar medios de transporte para traslado de los servidores civiles al centro de labores y de vuelta hacia un punto cercano o sus domicilios, así como para el apoyo al desarrollo de sus funciones cuando estas requieran la movilización por la ciudad, garantizando el cumplimiento de las medidas preventivas y de control de COVID-19 aprobadas por el Ministerio de Salud.

Entre las medidas previstas en el referido Decreto Legislativo, también se encuentra el proporcionar equipos de protección personal de acuerdo al nivel de riesgo de exposición y atendiendo a la normatividad o lineamientos específicos emitidos por el Ministerio de Salud, así como garantizar que las áreas de trabajo de sus instalaciones cuenten con las condiciones ambientales suficientes para mitigar la propagación de riesgos biológicos en cumplimiento de las medidas preventivas y de control de COVID-19 aprobadas por el Ministerio de Salud.

De esta manera, la Autógrafa de Ley no ha tenido en cuenta marco normativo que regula la materia, como son los dispositivos legales citados precedentemente. Por tanto, podría considerarse como una doble regulación, más aún cuando dicho ámbito de acción corresponde al Ministerio de Salud como ente rector del Sistema Nacional de Salud, de acuerdo a lo previsto en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1161, el cual establece que “El Ministerio de Salud, ente rector del Sistema Nacional de Salud, y dentro del ámbito de sus competencias, determina la política, regula y supervisa la prestación de los servicios de salud, a nivel nacional (...)”.

7. Adicionalmente, en lo que respecta al literal a del artículo 4 de la Autógrafa (Contar con equipo de protección personal); el artículo 60 de la LSST ya ha regulado que es el empleador quien proporciona a sus trabajadores los equipos de protección personal adecuados, según el tipo de trabajo y riesgos específicos presentes en el desempeño de sus funciones, cuando no se puedan eliminar en su origen los riesgos laborales o sus efectos perjudiciales para la salud.

En este sentido, el literal a) del artículo 4 de la Autógrafa estaría sobre regulando lo referido a la dotación de equipos de protección personal.

8. Además, en lo que concierne al literal b del artículo 4 de la Autógrafa (Contar con medidas de seguridad y bioseguridad). Sobre el particular, en el artículo 50 de la LSST se establece que el empleador aplica diversas medidas de prevención de los riesgos laborales, las cuales son:

- Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.
- El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador.

- Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro.
- Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo.
- Mantener políticas de protección colectiva e individual.
- Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores.

Por tanto, nuevamente se advierte una sobre regulación en la aplicación de controles en la prevención de riesgos laborales, resultando innecesario.

Sin perjuicio de lo anterior, en el literal b) del artículo 4 de la Autógrafa de Ley se ha precisado que son los Titulares de los sectores competentes los responsables de la implementación y correcta ejecución de las medidas de seguridad y bioseguridad en los centros de labores o dependencias del personal de la Primera Línea de Trabajo. Con dicho literal se estaría trasladando la responsabilidad del proceso de seguridad y salud en el trabajo de las Oficinas de Recursos Humanos de una Entidad, al Titular de la misma.

9. El literal f) del artículo 4 de la Autógrafa (Contar con mecanismos para reducir el riesgo biológico), señala que el Titular de los sectores competentes debe contar con mecanismos que permitan mantener en el cumplimiento de sus funciones el mejor aislamiento posible durante la emergencia sanitaria.

Al respecto, se considera que lo que ha querido señalar el legislador es que el Titular de los sectores competentes es responsable de aplicar la jerarquía de controles ante el riesgo biológico que representa el virus del SARS-CoV-2, por el cual se busca primero eliminar el riesgo, y si no se puede eliminar el mismo, se deben aplicar medidas de ingeniería, administrativas, de gestión y si éstas no son suficientes se deben utilizar equipos de protección personal.

En cuanto a ello, la jerarquía de controles se encuentra establecida en el artículo 21 de la LSST, que determina el orden de prioridad en que deben aplicarse las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo:

- Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual.
- Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas.
- Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control.

- Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador.
- En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta.

Por tanto, una vez más nos encontramos ante una sobre regulación en la aplicación de controles en la prevención de riesgos laborales; ello sin perjuicio de que nuevamente se está trasladando la responsabilidad del proceso de seguridad y salud en el trabajo al titular de la entidad, cuando ésta corresponde a las Oficinas de Recursos Humanos.

10. En lo que respecta al literal h) del artículo 4 de la propuesta normativa, sobre la atención de emergencia, se debe tener en cuenta que la Ley N° 27604, Ley que modifica la Ley General de Salud, Ley N° 26842, ya establece la obligación de los establecimientos de salud a dar atención médica en casos de emergencia y partos.

De igual manera, el artículo 3 del TUO de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento en Salud, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2014-SA, establece que el aseguramiento universal en salud física y mental es un proceso orientado a lograr que toda la población disponga de un seguro de salud que le permita acceder a un conjunto de prestaciones de salud, sobre la base del PEAS (Plan Esencial de Aseguramiento en Salud).

Por su parte, el artículo 19 de la referida norma, precisa que el aseguramiento en salud, se basa en dos componentes de financiamiento: el primero corresponde al contributivo, el cual está a cargo de las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) como EsSalud, Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, entre otros; y el segundo, el semicontributivo y subsidiado a cargo del Seguro Integral de Salud (SIS), cuyo financiamiento corresponde al tesoro público.

Asimismo, el artículo 78 del Decreto Supremo N° 008-2010-SA, Reglamento de la Ley N° 29344, establece que la población residente en el territorio nacional se afilia al régimen de financiamiento que le corresponda (contributivo, semicontributivo o subsidiado), siendo la afiliación es exclusiva a un régimen de financiamiento determinado, por tanto, excluyente de los demás.

Aunado a ello, el Decreto de Urgencia N° 017-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para la cobertura universal de salud, en su artículo 2 autoriza al SIS para afiliar, independientemente de la clasificación socioeconómica, a toda persona residente en territorio nacional que no cuente con ningún seguro de salud, garantizando así la protección del derecho a la salud.

Adicionalmente, respecto al traslado inmediato de las personas contagiadas en los diferentes departamentos del país para una adecuada atención, EsSalud sostiene que, dada la falta de precisiones en la autógrafa que permitan definir la condición clínica de riesgo de la persona afectada por la infección de Covid-19, en caso quedara redactado el literal h) en la forma como se propone, generará un viaje masivo de personas de la primera línea de trabajo desde las diferentes regiones del país a algún lugar tampoco definido.

En relación a los Bomberos Voluntarios del Perú

11. El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1260 precisa que: "El Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, cuya sigla es CGBVP, está conformado por los bomberos voluntarios en actividad, los bomberos asimilados y los bomberos en situación de retiro, que prestan servicio público de manera voluntaria y ad honorem. No son considerados como funcionarios ni servidores públicos"; por lo que, la denominación "Primera línea de trabajo" no es propia para definir el servicio público que prestan los bomberos voluntario y ad honorem.

Por otro lado, el literal b) del artículo 23 del Decreto Legislativo N° 1260, señala que es función de la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú proveer de bienes y servicios al CGBVP; sin embargo, las compensaciones económicas y bonificaciones son propias de una relación laboral, no siendo aplicables a los bomberos voluntarios.

En ese sentido, la inclusión de los miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como personal de la Primera Línea de Trabajo, propuesta en el artículo 3 de la Autógrafa, no es acorde con el marco legal vigente que establece que los bomberos no cuentan con vínculo laboral ni contractual con el Estado, por lo que la Autógrafa conforme ha sido planteada no podría incluir a las personas que realizan este servicio público.

Aspectos presupuestarios

12. Desde el punto de vista estrictamente presupuestal, se formula observación a los artículos 4 y 5, así como a la Tercera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, debido a que conforme al Dictamen N° 029-2020-2021/CSP-CR, Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 5324/2020-CR, que da origen a la citada Autógrafa de Ley, se señala que "es competencia del Sector correspondiente (Salud, Defensa o Interior) el cumplimiento de estas garantías y derechos. En el caso de las Rondas campesinas y Comités de Autodefensa la competencia es compartida y recaen en el Sector Cultura y los Gobiernos Regionales (...)". Asimismo, conforme al Análisis Costo-Beneficio del mencionado Dictamen, se menciona que "La presente propuesta no genera gasto adicional al Tesoro Público, puesto que esta Ley solo regula una serie de garantías y derechos al personal de la Primera Línea de Trabajo, cuyo presupuesto se encuentra programado en cada uno de los Ministerios involucrados para atender la Emergencia Sanitaria por el COVID-19; por tanto las disposiciones de esta ley se ejecutan con cargo a los pliegos presupuestales de cada uno de los Sectores correspondientes (...)". Sin embargo, no se evidencia una evaluación presupuestal que permita dimensionar el gasto y que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En adición a lo anterior, en la Tercera Disposición Complementaria Final se establece que el Estado debe establecer el marco regulatorio para garantizar la protección del personal que efectúa labores de limpieza pública, seguridad ciudadana, fiscalización y defensa civil, reconociéndoles beneficios que estarían sujetos a la disponibilidad presupuestal. En ese sentido, considerando que éstos se encuentran dentro de la jurisdicción de los Gobiernos Regionales y Locales, se entendería que dicho financiamiento sería con cargo a los mencionados niveles de Gobierno; sin embargo, no se evidencia una evaluación presupuestaria que permita dimensionar el gasto, así como tampoco se demuestra la disponibilidad de recursos que permita implementar lo dispuesto en el presente año fiscal.

Sin perjuicio de lo antes señalado, a efectos de demostrar que la implementación de la

Autógrafo de Ley no demandaría recursos adicionales al Tesoro Público y se financiaría con cargo al presupuesto institucional de los Sectores involucrados, es necesario que la Exposición de Motivos de la misma, establezca un análisis costo beneficio debidamente cuantificado, determinando el costo de las medidas propuestas, su financiamiento, así como la existencia de los créditos disponibles en los Sectores involucrados para financiar las medidas planteadas sin afectar las demás intervenciones de los citados Sectores.

Por otro lado, con respecto a los derechos y garantías establecidas en el literal k) del artículo 4, no se especifican cuáles serían las “demás medidas” que permitan el adecuado desarrollo de funciones y garanticen el derecho a la vida y la salud del personal de la Primera Línea de Trabajo. En ese sentido, no se puede dimensionar el costo de la medida propuesta en el citado literal.

En atención a lo expuesto, se evidencia que la Autógrafo de Ley contravendría lo dispuesto en el inciso 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.

En esa línea, se advierte que de implementarse la propuesta normativa en el presente Año Fiscal sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por la norma legal pertinente, se demandarían recursos adicionales al Tesoro Público, se contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

De igual forma, teniendo en cuenta que la Autógrafo de Ley es de iniciativa congresal, es pertinente señalar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)”. Por lo tanto, la referida Autógrafo de Ley vulneraría lo dispuesto en el citado artículo constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, es menester señalar que, durante el presente año fiscal, se han aprobado diversos dispositivos legales en el marco de la Emergencia Sanitaria por la Covid-19 dirigido al personal de la salud proveniente del Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud, Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas y gobiernos regionales, en comparación a las propuestas establecidas en la presente Autógrafo de Ley, siendo las siguientes:

Dispositivo Legal	Finalidad	Monto Autorizado (S/)
Decreto de Urgencia N° 002-2021	Financiar la contratación de personal del Sector Salud a las unidades ejecutoras de MINSA, de los Gobiernos Regionales, Direcciones Regionales de Salud, Gerencias Regionales de Salud, al Instituto Nacional de Salud y al Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas, el mismo que incluye seguro de vida. (Art. 3)	154 666 717,00
	Financiar el otorgamiento de seguro de vida (Art. 6)	4 912 881,00
Decreto de Urgencia N° 012-2021	Financiar la adquisición las pruebas moleculares y bienes y servicios complementarios perfectos para la “Obtención, transporte y procesamiento de muestras para el diagnóstico de la COVID-19”. (Art. 7)	157 608 534,00

Decreto de Urgencia N° 020-2021	Financiar el otorgamiento de una bonificación extraordinaria para el personal de salud (Art. 4)	281 625 120,00
TOTAL		598 813 252,00

En adición a lo anterior, es preciso señalar que la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, también contempla presupuesto asignado para la atención de la Emergencia Sanitaria por la Covid-19 relacionados a las propuestas establecidas en la presente Autógrafa de Ley, conforme lo siguiente:

Ley N° 31084	Finalidad	Monto Asignado (S/)
Literal a) del numeral 61.1 del artículo 61	Financiar la contratación de profesionales de la salud bajo la modalidad del régimen del Decreto Legislativo 1057 en el Ministerio de Salud y Gobiernos Regionales, el mismo que incluye seguro de vida.	459 179 890,00
Literal b) del numeral 61.1 del artículo 61	Financiar la adquisición de, entre otros elementos, equipos de protección personal – EPP para atender la emergencia sanitaria por COVID-19, a través del Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud (CENARES) y la Unidad Ejecutora 001 Administración Central del Ministerio de Salud.	650 000 000,00
TOTAL		1 109 179 890,00

Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley

13. El artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008- 2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.

El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis Costo Beneficio (ACB) "es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"¹. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general².

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"³.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"⁴.

En ese sentido, de conformidad con lo señalado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el Dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley no justifica la necesidad de la propuesta, al no haber considerado el marco normativo emitido, por el que se autorizó a las entidades públicas del Sistema Nacional de Salud, en el marco de la Emergencia Sanitaria, la contratación de personal de la salud bajo el régimen laboral señalado, sin necesidad de que se realice concurso público de mérito.

Respecto a este extremo, el Dictamen tampoco ha considerado que mediante la Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público, publicada el 9 de marzo de 2021, se dispuso que a partir de la entrada en vigencia de dicha Ley, ninguna entidad del Estado puede contratar personal a través del régimen especial de contratación administrativa de servicios, con excepción de aquellas contrataciones que se encontraran vigentes y que sean necesarias de renovar a efectos de no cortar el vínculo laboral de los trabajadores con vínculo vigente, en tanto se ejecute lo dispuesto en el artículo 1 de dicha Ley. Además, de ello, tampoco se ha considerado que mediante el Decreto de Urgencia N° 031-2021, en su segunda Disposición Complementaria Final, se autorizó a las entidades de la Administración Pública, de manera excepcional, a contratar servidores civiles bajo el régimen del contrato administrativo de servicios; debiéndose sustentar las necesidades de servidores civiles que les permitan continuar brindando los servicios indispensables a la población, así como aquellos destinados a promover la reactivación económica del país y/o a mitigar los efectos adversos de la COVID-19.

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

² MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

³ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

⁴ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

Además de ello, y conforme a lo señalado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, tampoco se ha considerado los dispositivos normativos emitidos para el otorgamiento de compensaciones y entregas económicas en favor del personal de la salud de las entidades del Ministerio de Salud, EsSalud, Sanidades de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú; los que autorizaron el otorgamiento de seguro de vida a favor del personal de salud; los que autorizan el otorgamiento del SCTR; los que autorizan la contratación de movilidad para el personal asistencial y administrativo de los hospitales e institutos especializados de Lima Metropolitana, así como para los Equipos de Respuesta Rápida encargados de la vigilancia epidemiológica y toma de muestras; los que autorizaron la habilitación del Centro de Alto Rendimiento Punta Rocas con la finalidad de alojar personas de salud; entre otros; análisis indispensable para determinar la necesidad de la emisión de la norma.

Sobre el Ministerio de Cultura

14. El artículo 4 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura prevé como líneas programáticas de acción el patrimonio cultural de la Nación, material e inmaterial, la creación cultural contemporánea y artes vivas, la gestión cultural e industrias culturales y la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

Asimismo, de acuerdo al artículo 8 de la citada norma, en el marco de sus competencias el Ministerio de Cultura ejerce funciones compartidas con los gobiernos regionales, siendo de una de ellas, el dictar lineamientos técnicos para el diseño, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo de la cultura en concordancia con la política nacional, con el reconocimiento y respeto a la diversidad cultural y para el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.

La Autógrafa de Ley considera funciones compartidas del Ministerio de Cultura y los gobiernos regionales orientadas a dotar a las rondas campesinas o comunales y los comités de autodefensa de las medidas de protección, garantías y derechos señalados en su artículo 4, lo cual involucra (i) proporcionar el equipo de protección personal; (ii) contar con medidas de seguridad y bioseguridad en el centro laboral; (iii) aplicación de pruebas moleculares en forma periódica; (iv) traslado seguro al centro de labores y a sus hogares; (v) contar con alimentación adecuada; (vi) vigilancia de condiciones físicas y apoyo psicoemocional por la pandemia; (vii) mecanismos de aislamiento; (viii) contar con cuidado integral de la salud a través del MINSA, EsSalud y en las sanidades de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional del Perú; (ix) proporcionar mecanismos de entrega oportuna de las compensaciones económicas y bonificaciones que pudieran corresponder y (x) reconocimiento de los derechos laborales y otros.

En este sentido, conforme a lo desarrollado por la Dirección General de Ciudadanía Intercultural, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas y los órganos de línea del Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales, por la naturaleza de la Autógrafa de Ley, este ministerio no tiene competencia para intervenir en las acciones que aquel describe, más aun si aquellas corresponden en su mayoría a medidas de naturaleza sanitaria de competencia del Ministerio de Salud y, por otro lado, están dirigidas a un universo de personas respecto de los cuales, las normas antes desarrolladas han establecido de forma precisa y pormenorizada la intervención del Ministerio de Cultural, lo cual ha sido desarrollado en el Informe N° 000012-2021-DGCI/MC e Informe N° 000005-2021-DGPI-PCF/MC.

Entonces, considerando las funciones y competencias asignadas al Ministerio de Cultura y que la Autógrafa de Ley no está ligada directamente al patrimonio cultural de

la Nación, la creación cultural contemporánea y artes vivas, la gestión cultural e industrias culturales o la pluralidad étnica y cultural de la Nación, dicho Sector no es competente, por la misma razón, no se considera viable incluir lo dispuesto en el numeral 5.2 del artículo 5 de la Autógrafa de Ley ya que no se ajusta a las competencias propias del sector Cultura.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



FRANCISCO RAFAEL SAGASTI
HOCHHAUSLER
Presidente de la República



VIOLETA BERMÚDEZ VALDIVIA
Presidenta del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 5324/2020-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 23 de abril de 2021

Pase a la Comisión de Salud y Población,
con cargo de dar cuenta de este
procedimiento al Consejo Directivo.



.....
YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY DE GARANTÍA INTEGRAL PARA EL PERSONAL DE LA PRIMERA
LÍNEA DE TRABAJO EN EL MARCO DE LA PANDEMIA POR EL
COVID-19 Y QUE ESTABLECE RESPONSABILIDADES FUNCIONALES**

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es establecer lineamientos mínimos que garanticen de manera integral la protección a las personas que forman parte de la Primera Línea de Trabajo en el marco de la pandemia por el COVID-19. Dicha protección abarca el cuidado integral de su salud por curso de vida y con enfoque de derechos humanos; así como la dotación de equipos de bioseguridad, desarrollo de capacidades y condiciones de trabajo adecuadas y seguras.

Artículo 2. Principios

Son principios que rigen las garantías para el personal de la Primera Línea de Trabajo:

- a) **Integralidad:** *La integralidad del cuidado a la Primera Línea de Trabajo contemplan los cuidados vinculados del personal de la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación para cubrir sus necesidades de salud en el desarrollo de sus funciones, así como la continuidad de la atención de salud en todos los niveles.*
- b) **Igualdad:** *Los cuidados y las medidas de protección del personal de la Primera Línea de Trabajo son otorgados por el Estado sin distinción de clase social, raza, credo, sexo, situación laboral o contractual, u otra condición.*
- c) **Universalidad:** *Garantizar el derecho de toda persona que participa en la Primera Línea de Trabajo de acceso con equidad a los servicios de salud en el momento que lo requiera, a través del Sistema Nacional de Salud.*
- d) **Calidad:** *Tiene su fundamento y razón de ser en la calidad de vida, como justa aspiración de la persona y deber de todos los actores sociales, conducida por los gobiernos. La calidad de la prestación en favor del*



personal de la Primera Línea de Trabajo es consecuencia del derecho a la salud y debe ser implementada en sus tres dimensiones técnico-científica, humana y del entorno.

Transparencia: *La información relativa a las medidas que adopte el Estado para garantizar el adecuado desempeño del personal de la Primera Línea de Trabajo y la protección de sus derechos constitucionales es confiable, accesible y oportuna.*

Rendición de cuentas de la gestión: *Los funcionarios encargados de garantizar las labores del personal de la Primera Línea de Trabajo rinden cuentas de la gestión que ejecutan.*

Artículo 3. Primera Línea de Trabajo

- 3.1. *Para efectos de la presente ley, son considerados personal de Primera Línea de Trabajo aquellas personas que realizan sus funciones legales y constitucionales, manteniendo contacto directo con las personas contagiadas con SARS-CoV-2, e indispensables para salvaguardar la vida de las personas en el marco de la pandemia por el COVID-19 y la emergencia sanitaria.*
- 3.2. *La Primera Línea de Trabajo se encuentra conformada por el personal de salud de las entidades públicas del Sistema Nacional de Salud, el personal militar de las Fuerzas Armadas, el personal policial de la Policía Nacional del Perú, el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, las rondas campesinas o comunales y los comités de autodefensa, que realizan labores efectivas para garantizar el aislamiento social obligatorio, el orden interno, los servicios de salud, las emergencias y accidentes en general; así como, labores en el levantamiento de cadáveres de personas infectadas con SARS-CoV-2 en el marco de la emergencia sanitaria; independientemente de la relación laboral, contractual o legal que tuviese dicho personal.*
- 3.3. *En el marco del cumplimiento de la Ley 27893, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, el sector privado tiene las mismas obligaciones para su personal de la primera línea de lucha contra el COVID-19.*



Artículo 4. Medidas en favor del personal de la Primera Línea de Trabajo

El Estado garantiza la protección del personal de la Primera Línea de Trabajo para el adecuado desarrollo de sus funciones legales y constitucionales asignadas en el marco de la pandemia por el COVID-19. De esta manera, el personal de la Primera Línea de Trabajo cuenta con los siguientes derechos y garantías:

- a) A contar con el equipo de protección personal (EPP) de calidad y óptimo para el desarrollo de sus funciones. El Estado garantiza el suministro de los EPP y los renueva conforme a la necesidad del personal de la Primera Línea de Trabajo y en atención al tipo de función que realiza. El Estado, a través del sector competente, elabora el Plan de Equipamiento y Mantenimiento del Personal de la Primera Línea de Trabajo.
- b) A contar con medidas de seguridad y bioseguridad en sus centros de labores o dependencias. Los titulares de los sectores competentes son responsables de la implementación y correcta ejecución de las medidas antes indicadas del personal a su cargo.
- c) Aplicación de pruebas moleculares para la detección del SARS-CoV-2, en forma periódica y oportuna, al personal de la Primera Línea de Trabajo.
- d) A contar con un traslado seguro a sus centros de labores y a sus hogares. El Estado garantiza que el traslado del personal de primera línea cuente con las medidas de salubridad necesarias que garanticen su integridad.
- e) A contar con una alimentación adecuada. Los titulares de los sectores competentes implementan los mecanismos para garantizar la alimentación del personal de Primera Línea de Trabajo a su cargo.
- f) Vigilancia de las condiciones físicas y apoyo psicoemocional producto de la pandemia, con prioridad a aquellos que tengan factores de riesgo, según normativa vigente.
- g) A contar con mecanismos que permitan mantener en el cumplimiento de sus funciones el mejor aislamiento posible durante la emergencia sanitaria. Cada titular de los sectores competentes es responsables de implementar dichos mecanismos.



h) *A contar con un cuidado integral de salud, a través de atenciones en los centros de salud del Ministerio de Salud (MINSA), del Seguro Social de Salud (ESSALUD); así como, en las sanidades de las Instituciones Armadas y de la Policía Nacional del Perú y de los gobiernos regionales. En caso de urgencia o emergencia, todos los centros de salud antes mencionados están en la obligación de atender al personal de la Primera Línea de Trabajo y salvaguardar su recuperación. El otorgamiento de medicinas es obligatorio y gratuito. El Estado garantiza el traslado inmediato de las personas contagiadas en los diferentes departamentos del país para una adecuada atención, tutelando su derecho a la vida y la salud.*

i) *Asegurar mecanismos para la entrega oportuna de las compensaciones económicas y bonificaciones aplicables, según la normativa vigente.*

j) *El Estado garantiza los derechos laborales del personal de la Primera Línea de Trabajo y sincera la situación de los locadores que prestan servicios en entidades públicas del sector salud, estableciendo mecanismos para el traslado al Contrato Administrativo de Servicios, regulado en el Decreto Legislativo 1057.*

k) *Las demás medidas que permitan el adecuado desarrollo de sus funciones y garanticen el derecho a la vida y la salud del personal de la Primera Línea de Trabajo, conforme a nuestro ordenamiento jurídico.*

Artículo 5.- Competencia y responsabilidades

5.1. *Los sectores Salud, Defensa e Interior son competentes para aplicar las medidas de protección, garantías y derechos señalados en el artículo 4 de la presente ley, respecto del personal de la Primera Línea de Trabajo a su cargo.*

5.2. *En el caso de las rondas campesinas o comunales y los comités de autodefensa, la competencia señalada en el numeral 5.1. es compartida y recae en el titular del sector Cultura y en los gobernadores regionales, en el marco de sus atribuciones.*



5.3 *El titular del sector correspondiente es el responsable de garantizar la protección del personal de la Primera Línea de Trabajo que labora en dicho sector en los términos de la presente ley, bajo responsabilidad administrativa, civil o penal, según corresponda. En las rondas campesinas o comunales y comités de autodefensa, la responsabilidad es solidaria y recae en el titular del sector Cultura y los gobernadores regionales.*



5.4 *El ejercicio de la competencia conferida en la presente ley puede ser delegada, cuando existan circunstancias de índole técnica, económica, social o territorial que lo hagan conveniente, bajo las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El titular del sector delegante tiene siempre la obligación de vigilar la gestión del delegado, y podrá ser responsable con este por culpa en la vigilancia.*



5.5 *Las sanciones administrativas correspondientes a los funcionarios por incumplimiento de la presente ley observan los principios del procedimiento administrativo sancionador previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.*



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Control ciudadano

La Defensoría del Pueblo, en el marco de sus atribuciones, implementa canales de denuncia ciudadana, con la finalidad de esclarecer hechos y situaciones de la administración pública que pudieran estar afectando derechos y garantías del personal de la Primera Línea de Trabajo reconocidos en la presente ley.

SEGUNDA. Reglamentación

En un plazo máximo de diez (10) días calendario contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Poder Ejecutivo aprueba el reglamento correspondiente, a través de decreto supremo, refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, el ministro de Salud, el ministro de Defensa y el ministro del Interior, según corresponda. La presente ley tiene carácter autoaplicativo.

TERCERA. Reconocimiento

El Estado, a través del dispositivo legal correspondiente, en un plazo no mayor de diez (10) días, establece el marco regulatorio para garantizar la protección del personal que efectúa labores de limpieza pública, seguridad ciudadana (serenazgos), fiscalización y defensa civil, durante el periodo de emergencia sanitaria por el COVID-19, y les reconoce beneficios, sujetos a disponibilidad presupuestal.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los treinta días del mes de marzo de dos mil veintiuno.



Mirtha Esther Vasquez Chuquilin
MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a. i. del Congreso de la República

Luis Andrés Roel Alva
LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA