



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

OFICIO N° 185 -2021 -PR

Lima, 5 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 que modifica la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, para garantizar el derecho de los trabajadores a la seguridad y la salud en el trabajo ante riesgo epidemiológico y sanitario. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

Introduce costos adicionales al empleador, que deteriora la competitividad y encarece la contratación y permanencia de un trabajador formal

1. El ámbito de aplicación de la Autógrafa de Ley es genérico, alcanzando a todo trabajador del sector privado, con independencia de su régimen laboral, modalidad de trabajo (remota o presencial), y nivel de riesgo de la actividad y del puesto de trabajo.

Dado ello, la iniciativa carece de razonabilidad al imponer obligaciones de alcance universal y exigencias de pruebas de tamizaje a cargo del empleador, en favor de todo trabajador, aun así este labore en modalidad remota y/ o su puesto de trabajo presente bajo riesgo relativo y permita distanciamiento social.

Así, la propuesta atribuye responsabilidades que no corresponden al empleador en tanto este, si bien tiene responsabilidades sobre la seguridad y salud en el centro laboral, no es responsable de ejercer funciones de salud pública, tales como la vigilancia epidemiológica e inteligencia sanitaria.

2. Las funciones de vigilancia epidemiológica e inteligencia sanitaria tienen atributos de bien público por lo que corresponde al Estado realizarlas, por competencias y especialidad. En efecto, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, la detección inicial de cualquier enfermedad transmisible está en manos del agente de atención primaria de salud¹. Coherente con ello, las entidades públicas sanitarias en el Perú cubren, cuando corresponde, pruebas de descarte y realizan el seguimiento de casos sospechosos según criterios técnicos.

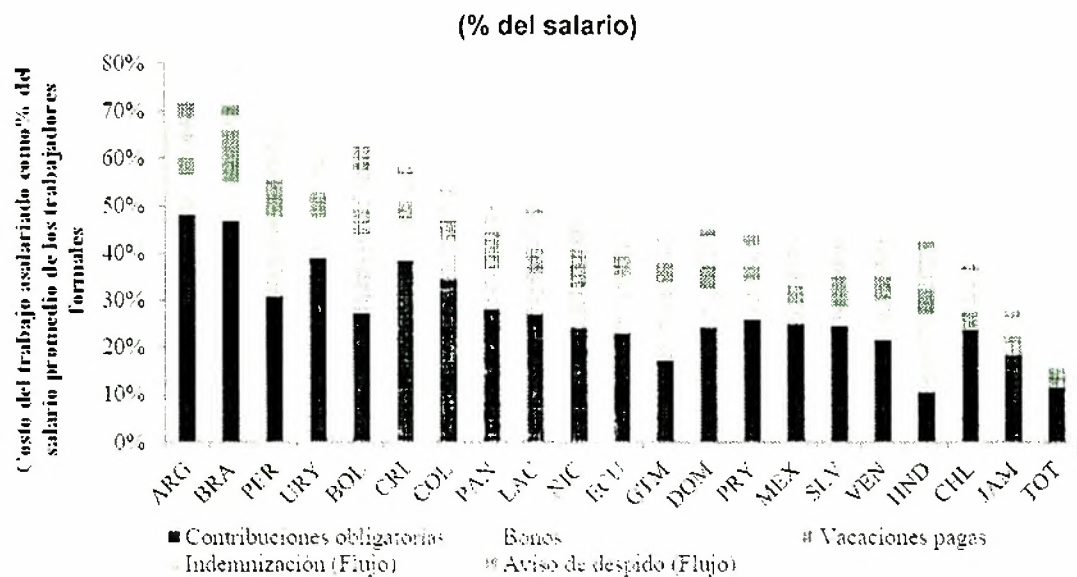
Además, la exigencia de realizar pruebas de tamizaje a cargo del empleador es impracticable en tanto genera costos de imposible cumplimiento dado que, al señalar a las empresas como responsables de la vigilancia epidemiológica e inteligencia sanitaria, la iniciativa legislativa supone que los empleadores son responsables de detectar si su personal tiene una enfermedad epidemiológica. Dado que la Autógrafa

¹ Organización Panamericana de la Salud, El Control de las Enfermedades Transmisibles, Informe oficial de la Asociación Estadounidense de Salud Pública.

de Ley hace referencia a “enfermedades transmisibles” (lo cual incluye desde enfermedades transmitidas por vectores, tropicales, zoonóticas hasta tuberculosis), el control de éstas implicaría realizar pruebas de forma regular y permanente mientras exista la declaración de emergencia sanitaria, exigencia de imposible cumplimiento para una empresa que pretenda ser eficiente y sostenible.

Por ello, la Autógrafa de Ley generará un incremento los costos laborales, de forma anti-técnica, elevando así el costo laboral no salarial en el Perú, el cual se encuentra en el orden de 70% de la remuneración y figura entre los más altos de América Latina y el Caribe (BID, 2017)².

COSTO NO SALARIAL PROMEDIO DEL TRABAJADOR ASALARIADO



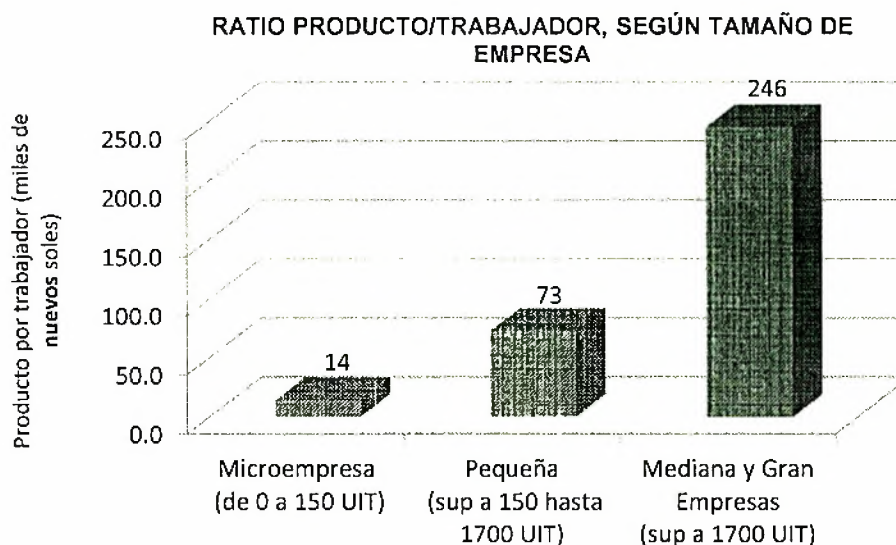
Fuente: BID (2017).

Como consecuencia, la medida analizada de la Autógrafa de Ley deteriorará la competitividad de la economía peruana e impulsará la informalidad laboral (75% del empleo en el año 2020)³, al encarecer el costo laboral no salarial de los trabajadores formales, perjudicando a la población que se pretende beneficiar.

En particular, las empresas que tendrán mayor dificultad para asumir el incremento en el costo laboral no salarial que impone la Autógrafa de Ley son las micro y pequeñas empresas (MYPE) que presentan una productividad muy inferior en comparación a la mediana y gran empresa, seguido de las pequeñas empresas.

² Medición del Costo del Trabajo Asalariado en América Latina y el Caribe (BID, 2017).

³ Informe Técnico de Empleo Nacional Oct. 2020 – Dic. 2020 (INEI, 2021).



Fuente: PERÚ, INEI - IV Censo Nacional Económico 2008. Elaboración: propia.

Por ello, especialmente aquellas empresas de menor productividad, como las MYPE, optarían por no contratar trabajadores de manera formal y/ o ajustar a la baja remuneraciones u otros beneficios que otorguen a sus trabajadores esta propuesta legislativa que demanda mayores costos a los empleadores de todo tamaño, perjudicando principalmente a los trabajadores de mayor vulnerabilidad (por ejemplo, jóvenes, adultos mayores)

Como consecuencia, la propuesta normativa introduce regulación sin sustento técnico que hace menos competitivo el marco normativo del mercado laboral peruano, lo cual agrava la situación del Perú que se caracteriza por ser uno de los países a nivel mundial con mayor dificultad para contratar trabajadores (el Perú se ubica en la posición 134 de 141 países, en términos de facilidad para contratar trabajadores, según el Foro Económico Mundial⁴).

La problemática que pretende abordar ya se encuentra atendida por el marco legal vigente

3. En el marco de su función rectora, el MINSA aprobó la Resolución Ministerial N° 972-2020-MINSA, "Lineamientos para la Vigilancia, Prevención y Control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a SARS-COV2", que dispone obligaciones a los empleadores para el reinicio de actividades económicas, con un enfoque preventivo y, a diferencia de la Autógrafa de Ley, atendiendo a las características particulares de la presente emergencia sanitaria y los perfiles de riesgo y exposición de las distintas modalidades de trabajo.

El marco legal vigente establecido por el MINSA incorpora criterios técnicos como el establecimiento de exigencias diferenciadas al empleador (por ejemplo, en términos de

⁴The Global Competitiveness Report 2019 (WEF)

obligaciones y exigencias técnicas al empleador con respecto a equipos de protección personal (EPP) y pruebas de tamizaje) en función al perfil de riesgo de cada del puesto de trabajo, a definición del empleador en atención al conocimiento de éste con respecto a las actividades de la empresa y la exposición al riesgo de cada trabajador.

La aprobación técnica por la Autoridad Sanitaria Nacional de este tipo de instrumentos responde a la particularidad de cada tipo de enfermedad y, por ende, a los protocolos requeridos para cada caso concreto, de tal forma que se adopten las medidas idóneas para evitar la propagación de enfermedades transmisibles. En ese sentido, resulta adecuada la aprobación de instrumentos específicos, en lugar de establecer una regla común para todas las enfermedades, a través de una norma con rango de ley como la propuesta analizada.

Como consecuencia, en el caso concreto, la propuesta normativa genera regulación inefectiva e innecesaria que vuelve más complejo el marco normativo del mercado laboral peruano, puesto que la autoridad competente en la materia tiene la potestad (sin necesidad de la modificatoria que propone la Autógrafa de la Ley) de dictar protocolos específicos para los casos de emergencia sanitaria.

Escenario de escasez en los mercados de productos médicos para la prevención de enfermedades

4. La Autógrafa de la Ley dispone medidas de uso estandarizado de determinados EPP, sin considerar que el uso del EPP debe estar asociado al nivel de riesgo. Como consecuencia, se impone obligaciones de forma universal para la adquisición de 3 tipos específicos de EPP con estándares particulares (Norma Técnica Peruana - NTP). Conforme a la NTP vigente, establecida en la Resolución Directoral N° 005-2020-INACAL/DN, la Autógrafa entonces obligará a cumplir con estándares pre-determinados de respiradores filtrantes de protección contra partículas, guantes de protección contra productos químicos y agentes peligrosos y ropa de protección especial contra agentes biológicos, a pesar de que en realidad, existen distintos niveles de riesgo y exposición en el trabajo.

Esta medida, no solo resulta no necesaria, sino que ocasionará incrementos de la demanda de estos productos, lo cual en contexto de emergencia sanitaria puede generar incrementos de precio y/ o desabastecimiento para el personal que sí los requiere dado su perfil de riesgo (por ejemplo, profesionales de la salud).

Así, la medida analizada deviene en ineficiente y es fuente de escasez en los mercados de productos para la prevención de enfermedades, presionando al alza de los precios de los referidos EPP y poniendo en riesgo la salud de los trabajadores de alto riesgo que sí requieren los estándares que se imponen (por ejemplo, trabajadores de la salud) al reducir la oferta disponible para estos. De igual forma, la obligación para los empleadores de ejercer vigilancia epidemiológica a través de pruebas de tamizaje de manera regular y permanente a sus trabajadores, sin justificar su necesidad para todos los casos, configura una exigencia que conllevará a un escenario de escasez en perjuicio de personas que realmente requieran efectuarse pruebas de tamizaje de manera regular.

Normas técnicas peruanas

5. Respecto al hecho que los EPP proporcionados a los trabajadores deben cumplir con las normas técnicas peruanas, se debe tener en cuenta que los empleadores muchas veces adquieren EPP que cumplen con estándares internacionales superiores a los establecidos en las normas técnicas peruanas. En consecuencia, si el legislador obliga a los empleadores a adquirir EPP que cumplan con las normas técnicas peruanas, el empleador podría optar por adquirir equipos que podrían estar por debajo de certificaciones internacionales, lo cual impactaría negativamente en la protección de los trabajadores, máxime si las características de los EPP atienden al tipo y nivel de riesgo de exposición debiéndose permitir a los empleadores que puedan superar el estándar mínimo impuesto en la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo -LSST.

En cuanto a que es el empleador quien asume el costo de los EPP, el legislador debe tener en cuenta que por medio del artículo 62 de la LSST, se ha establecido que el costo de las acciones, decisiones, medidas de seguridad y salud ejecutadas en el centro de trabajo o con ocasión del mismo, no es asumido de modo alguno por los trabajadores, por lo que sea dejado en claro que el empleador cubre los gastos correspondientes por la adquisición de los EPP.

En consecuencia, el segundo párrafo del texto propuesto para el artículo 60 de la LSST contenido en la autógrafa de ley, limita la discrecionalidad de los empleadores de adquirir EPP con certificación internacional y que superan los estándares de las normas técnicas peruanas, lo cual perjudica la protección que los empleadores podrían brindarle a sus trabajadores al adquirir EPP de mejor calidad; asimismo, dicho párrafo redundante sobre la obligación del empleador de costear la adquisición de los EPP, lo cual está regulado en el artículo 62 de la LSST.

La Autógrafa de Ley carece de los estándares mínimos de calidad regulatoria

6. La propuesta no desarrolla un adecuado análisis costo-beneficio, en tanto no identifica los costos y/o beneficios de los agentes que se verían afectados por la Autógrafa de la Ley y, por ende, no permite inferir un impacto positivo esperado neto para la sociedad de la misma, conforme dispone el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República y los lineamientos de técnica legislativa⁵ y de elaboración de análisis costo-beneficio del Poder Legislativo⁶.

En similar línea, Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aplicable, entre otros, a la elaboración de leyes establece en su artículo 2 que las propuestas normativas como la analizada deben estar debidamente sustentadas en una Exposición de Motivos. Para mayor desarrollo, el Reglamento de la citada Ley, aprobado con Decreto Supremo 008-2006-JUS, desarrolla los elementos esenciales de la Exposición de Motivos, así como del análisis costo-beneficio.

⁵ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República (Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR)

“Análisis costo beneficio (costo oportunidad): 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”, que determina “cuanto se pierde, cuanto se gana en términos sociales, políticos y económicos”.

⁶ Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio y del Análisis Costo Efectividad para la presentación o evaluación de proyectos de ley – Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República (2016)

Cabe destacar que, en línea con el marco mencionado aplicable en el Perú, la buena práctica a nivel internacional reconoce la importancia de la calidad regulatoria como instrumento clave del proceso de creación y evaluación de leyes y regulaciones, con el fin de asegurar que estas no sean excesivamente gravosas, complejas o imprácticas y, de esta forma, puedan empeorar la competitividad, el crecimiento y el bienestar social⁷.

Así, por ejemplo, los principios de buenas prácticas regulatorias de la OCDE⁸, considerando que toda regulación impone costos al Estado y/ o a los agentes privados que deben ser más que compensados por los beneficios que esta genera a la sociedad, establecen que las leyes y regulaciones deben cumplir con elementos esenciales, tales como necesidad, efectividad, eficiencia, proporcionalidad y transparencia, que permitan asegurar que el marco normativo promueve la eficiencia y la competitividad.

7. Para el caso concreto de la Autógrafa de Ley analizada, se verifica que no cuenta con un sustento acorde a las buenas prácticas en materia de producción legislativa que permite garantizar que cumple con estándares de calidad regulatoria. Así, por ejemplo, para el caso de los empleadores, quienes asumirán los costos de la propuesta, se carece de una estimación con evidencia (por ejemplo, datos, encuestas) de estos costos y de un análisis sobre el impacto sobre las empresas según el tamaño, considerando, por ejemplo, que la gran mayoría de empresas del tejido empresarial son MYPE. Al respecto, el dictamen del PL 5474/2020-CR, emitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, solo indica que los empleadores "deberán replantear sus presupuestos", sin presentar mayor análisis.

Asimismo, sobre la justificación de las alternativas de medidas seleccionadas, elemento esencial para sustentar la efectividad, eficiencia y proporcionalidad de la propuesta, no se presenta análisis que argumente técnicamente la elección de las medidas propuestas; por ejemplo, comparándola con los costos y/o beneficios de otras alternativas. Al respecto, el dictamen del PL 5474/2020-CR, emitido por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, presenta como justificación de la propuesta que esta, según su consideración, constituye una norma que por rango de ley genera mayor protección a los trabajadores, en tanto no puede ser modificada con facilidad, además de tener un alcance temporal y sanitario mucho mayor que una norma de menor jerarquía.

Adicionalmente, la iniciativa legislativa tampoco presenta una revisión técnica de la normativa vigente, en tanto omite dentro del análisis del marco legal vigente, la Resolución Ministerial N° 972-2020-MINSA, "Lineamientos para la Vigilancia, Prevención y Control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición a SARS-COV-2", que dispone obligaciones a los empleadores para el reinicio de actividades económicas, con un enfoque preventivo, en función al perfil de riesgo de cada del puesto de trabajo, que atiende la misma problemática que pretende abordar la Autógrafa de Ley.

En ese aspecto, la Autógrafa de Ley no cumple con estándares elementales de buenas prácticas de calidad regulatoria y análisis costo-beneficio, lo que impide garantizar que generará un beneficio neto positivo para la sociedad y deviene en una norma ineficiente

⁷ OCDE, "Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques" (1994)

⁸ OCDE, "Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance" (2005).

que no atiende la problemática identificada.

Función exclusiva del Ministerio de Salud

8. La vigilancia epidemiológica e inteligencia sanitaria de enfermedades transmisibles, son funciones que recaen en el Ministerio de Salud, en su calidad de Autoridad Nacional de Salud a nivel nacional y ente rector del Sector Salud. Dichas funciones son gestionadas a través del Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (CDC), según lo dispuesto en la Ley N° 26842 y el Decreto Legislativo N° 1161.

En ese sentido, la vigilancia epidemiológica es una función esencial de salud pública, la cual se ejecuta mediante un proceso de recolección de datos, análisis, interpretación y difusión de información sobre un problema de salud determinado, siendo una herramienta esencial para la toma de decisiones en salud pública y debe ser realizada por el profesional de la salud capacitado. Asimismo, la inteligencia sanitaria es un proceso que se realiza en función al análisis de información y de los escenarios sanitarios que se van presentando, para lo cual se necesita entrenamiento y personal calificado.

En consecuencia, no corresponde que el empleador ejerza la vigilancia epidemiológica e inteligencia sanitaria respecto de sus trabajadores.

9. Por lo expuesto, en el literal d) del artículo 49 de la Ley N° 29783 se propone el siguiente texto:

"Artículo 49. Obligaciones del empleador

El empleador, entre otras, tiene las siguientes obligaciones:

(...)

d) Practicar exámenes médicos cada dos años, de manera obligatoria, a cargo del empleador. Los exámenes médicos de salida son facultativos, y podrán realizarse a solicitud del empleador o trabajador. En cualquiera de los casos, los costos de los exámenes médicos los asume el empleador. En el caso de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo, el empleador se encuentra obligado a realizar los exámenes médicos antes, durante y al término de la relación laboral. El reglamento desarrollará, a través de las entidades competentes, los instrumentos que fueran necesarios para acotar el costo de los exámenes médicos.

En el caso de declaración de emergencia sanitaria, el empleador debe realizar un seguimiento del estado de salud de los trabajadores. Ante la presencia de casos con signos y síntomas compatibles con la enfermedad motivo de la declaratoria de la emergencia sanitaria, el empleador debe reportar dichos casos a la Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPRESS) de la jurisdicción donde se ubica el centro de trabajo, con el objetivo de aplicar pruebas diagnósticas y controlar la propagación de dicha enfermedad transmisible. Adicionalmente, se podrán realizar pruebas de tamizaje necesarias al personal a su cargo,

de acuerdo a la enfermedad y conforme a la normativa vigente. Estas últimas deben estar debidamente acreditadas por la Autoridad Nacional de Salud, sin que ello genere un costo o retención salarial de ningún tipo al personal a su cargo”.

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 05 abril de 2021


Pase a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, 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 QUE MODIFICA LA LEY 29783, LEY DE SEGURIDAD Y SALUD EN
EL TRABAJO, PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE LOS
TRABAJADORES A LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO
ANTE RIESGO EPIDEMIOLÓGICO Y SANITARIO**

Artículo 1. Objeto de la ley



La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 49 y 60 de la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, para garantizar el bienestar de los trabajadores de los sectores público y privado, indistintamente del régimen laboral que tengan, o de la modalidad, presencial o remota, por la que están desarrollando sus labores, para lo cual, el empleador debe asumir el costo de los equipos de protección personal, de acuerdo a las normas técnicas peruanas, establecidas en la Resolución Directoral 005-2020-INACAL/DN, y el costo de las pruebas de tamizaje necesarias, debidamente acreditadas por la Autoridad Nacional de Salud; todo ello, con el objetivo de controlar la propagación de enfermedades transmisibles dentro y fuera del ámbito laboral.



Artículo 2. Modificación de los artículos 49 y 60 de la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo

Modifícanse los artículos 49 y 60 de la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, conforme a los siguientes textos:

“Artículo 49. Obligaciones del empleador

El empleador, entre otras, tiene las siguientes obligaciones:

[...]

- d) Practicar exámenes médicos cada dos años, de manera obligatoria, a cargo del empleador. Los exámenes médicos de salida son facultativos y podrán realizarse a solicitud del empleador o trabajador. En cualquiera de los casos, los costos de los exámenes médicos los asume el empleador. En el caso de los trabajadores que realizan actividades*



de alto riesgo, el empleador se encuentra obligado a realizar los exámenes médicos antes, durante y al término de la relación laboral. El reglamento desarrollará, a través de las entidades competentes, los instrumentos que fueran necesarios para acotar el costo de los exámenes médicos.



En el caso de declaración de emergencia sanitaria, el empleador ejerce la vigilancia epidemiológica e inteligencia sanitaria respecto de sus trabajadores con el objetivo de controlar la propagación de las enfermedades transmisibles, realizando las pruebas de tamizaje necesarias al personal a su cargo, las mismas que deben estar debidamente acreditadas por la Autoridad Nacional de Salud, sin que ello genere un costo o retención salarial de ningún tipo al personal a su cargo.

[...]”.



“Artículo 60. Equipos para la protección

El empleador proporciona a sus trabajadores 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 este verifica el uso efectivo de los mismos.

Los equipos de protección personal proporcionados a los trabajadores deben cumplir con las normas técnicas peruanas; su costo es asumido en su totalidad por el empleador, sin que ello genere un costo o retención salarial de ningún tipo al personal a su cargo, con el objetivo de garantizar los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores de los sectores público y privado, indistintamente de su régimen laboral, o si al momento de prestar servicios no se encontraban en su centro laboral, o vienen desarrollando sus labores de forma remota”.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del reglamento

El Poder Ejecutivo, en un plazo de treinta días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente ley, adecúa el reglamento de la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado por Decreto Supremo 005-2012-TR, a las modificaciones previstas en esta ley.

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



MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a. i. del Congreso de la República

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA