



Proyecto de Ley N° 3822/2018-CR

Sumilla: LEY QUE OTORGA ASIGNACIÓN ESPECIAL POR LABORAR EN ZONAS ALTO ANDINAS DEL PERÚ.

El Congresista de la República que suscribe, **Mg. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO**, ejerciendo su derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa:

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente:



FÓRMULA LEGAL

LEY QUE OTORGA ASIGNACIÓN ESPECIAL POR LABORAR EN ZONAS ALTO ANDINAS DEL PERÚ

Artículo 1. Declaratoria de interés nacional y necesidad pública

Declárese de interés nacional y necesidad pública el otorgamiento de asignación especial a las personas que laboren en las instituciones públicas que se encuentren ubicadas en las zonas alto andinas a partir de los 3850 metros sobre el nivel del mar.

Artículo 2. De la asignación especial

Esta asignación no tiene carácter remunerativo ni pensionable, no se incorpora a la remuneración del empleado, no forma base de cálculo para la asignación o compensación por tiempo de servicios o cualquier otro tipo de bonificaciones, asignaciones o entregas, ni está afecta a cargas sociales.

Mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se establece el cálculo para determinar la asignación especial, su vigencia y periodicidad.

Artículo 3. Requisitos

Para gozar de la asignación especial, los empleados deben cumplir, como mínimo, los siguientes requisitos:

- a. Realizar labores permanentes al momento de la presente Ley.
- b. Tener contrato CAS dos (02) años de modo continuo o tres (03) años de modo discontinuo.
- c. Haber ingresado a la institución mediante concurso público, en su defecto, haber tenido la condición de servicios no personales y posterior contrato administrativo de servicios.

Lima, enero de 2019.



Mg. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO
Congresista de la República

Elizabeth Pastes

Estelita Bustos

Lucy Viza Green

Edikberto Curro L.

274047/ATO

S. E. CHEUARRÍA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 de FEBRERO del 2019.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3022 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. —

GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Se ha señalado que no existe en el ordenamiento jurídico peruano legislación específica respecto de las leyes declarativas, aún no se ha otorgado a ningún órgano del Estado esta atribución jurídica. Sin embargo, el Congreso de la República ha aprobado diversas leyes en este sentido, tanto a iniciativa de los propios congresistas como del Ejecutivo, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, a través de la aprobación de normas de su competencia¹.

El artículo 79 de la Constitución Política manifiesta que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto; asimismo, el inciso 1) del artículo 102 y el 103 de la Carta Constitucional, establece que una de las atribuciones del Congreso de la República es la de dar leyes y resoluciones legislativas, y que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas.

Respecto a nuestra propuesta de iniciativa legislativa, debemos manifestar que, inicialmente, tiene un carácter declarativo, pues, en el presente caso, el Congreso de la República al emitir estas normas realiza un pronunciamiento sobre los fines, metas, objetivos o prioridades respecto de las políticas públicas, que pueden ser analizadas, formuladas, implementadas y evaluadas, incluso, por cualquier entidad de los tres niveles de gobierno, es decir, una política pública no solo se circunscribe al ámbito nacional sino también regional y local.

El artículo 1 de la Constitución Política, refiere que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; asimismo, el inciso 1) del artículo 2 menciona que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar.

Por su parte, la Ley 26842, Ley General de Salud, señala como su finalidad la promoción de la salud, prevención de enfermedades, recuperación y rehabilitación.

Como se podrá advertir de la base normativa, la protección de la salud y la defensa de la persona humana, son de interés público y de responsabilidad del Estado. Su obligación es regular, vigilar y promoverla. Lamentablemente esto no se ha venido cumpliendo de manera correcta y eficaz.

Nuestra iniciativa legislativa tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública el otorgamiento de asignación especial a las personas que laboren en las instituciones públicas que se encuentren ubicadas en las zonas alto andinas a partir de los 3850 metros sobre el nivel del mar.

Del párrafo anterior, caben algunas interrogantes, como, por ejemplo:

- ¿Qué se entiende por zonas alto andinas?
- ¿Por qué debe existir una asignación especial?
- ¿Existiría un trato diferenciado, es decir, se estaría vulnerando el derecho a la igualdad ante la Ley?

¹ Jiménez Gonzales, Oscar. "Estudio sobre normas que declaran de necesidad pública e interés nacional diversas materias". Informe temático N° 10/2012-2013. Página N° 4.



Respecto de la primera interrogante, las zonas alto andinas se ubican geográficamente en la sierra de nuestro país por encima de los 3850 metros sobre el nivel del mar. Se caracterizan por tener un clima muy frío y propenso a fenómenos meteorológicos como heladas, nevadas y lluvias de fuerte intensidad, principalmente durante la estación de invierno, lo que genera efectos negativos en la salud, integridad e, incluso, la vida de las personas.

Conviene traer a colación lo mencionado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 3647/2018-CR, de mi autoría, en relación a que hemos y seguimos siendo testigos de la indiferencia del Estado por la reacción tardía en momentos de emergencia. Prueba de ello, es la falta de políticas concretas frente al friaje, heladas y nevadas, en donde el número de fallecidos en las zonas alto andinas es muy elevado.

Por ejemplo, el Ministerio de Salud (MINSA) informó que al 20 de Junio del 2018, han fallecido 600 personas² y la Defensoría del Pueblo ha denunciado que el Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje³ ha sido ineficaz, en gran medida porque las mismas acciones no cumplen con su principal objetivo que es evitar muertes y reducir los daños.

Esto es un problema que acontece cada año. Las muertes y devastación que producen las heladas en las regiones andinas suceden sin que nada ni nadie pueda prever o evitar esta catástrofe. El Poder Ejecutivo solo se limita, mediante decretos supremos a declarar en estado de emergencia. ¿De qué sirve declarar en emergencia, cuando el frío sigue matando y el Estado se encuentra de espaldas? Lamentablemente no se cuenta con una solución concreta que demanda la población. No basta declarar en emergencia ni usar medidas populistas. Frente a ello, se evidencia la inoperancia de las autoridades del Estado en momentos de emergencia.

Por otro lado, residir o laborar en zonas alto andinas trae consigo una serie de enfermedades. Por ejemplo, la presión barométrica o atmosférica disminuye en las zonas alto andinas. La relación entre ambas es inversamente proporcional. A mayor altitud, menor presión barométrica. A menor altitud, mayor presión barométrica (ver cuadro N° 01), lo que genera menor concentración de oxígeno en la sangre y tejidos del organismo (hipoxia), originando problemas como el "Mal Agudo de Montaña" o mejor conocido como "Mal de Altura" que se manifiesta con mareos, vómitos, cefalea, disminución de apetito y trastornos de sueño⁴.



Cuadro N° 01

	Presión Barométrica
Mayor Altitud	↓ Disminuye
Menor Altitud	↑ Aumenta

² <https://diariocorreo.pe/peru/mas-de-600-muertos-por-ola-de-frio-en-el-pais-por-ola-de-frio-825623/>

³ <https://peru21.pe/peru/bajas-temperaturas-matan-182-personas-9-regiones-pais-413745>

⁴Ramos, M (2015). Trabajo en altura geográfica. Chile.

http://www.ispch.cl/sites/default/files/Nota_Tecnica_N_19_Trabajo_en_Altura_Geografica_en_Chile.pdf

Otro de los problemas son los niveles extremos de radiación ultravioleta en las zonas alto andinas⁵, puesto que hay menor atenuación de estos y se vuelve más intenso a medida que se aumenta la altitud. Esta radiación es responsable de patologías como el cáncer a la piel, quemaduras y alteraciones a la vista que se manifiesta con tumores, cataratas y carnosidad en los ojos. A mayor altitud, mayor radiación ultravioleta. A menor altitud, menor radiación ultravioleta (ver cuadro N° 02).

Cuadro N° 02

	Radiación Ultravioleta
Mayor Altitud	↑ Aumenta
Menor Altitud	↓ Disminuye

Las bajas temperaturas en las zonas alto andinas, principalmente en el invierno y las noches, pueden registrar hasta aproximadamente -15°C . A mayor altitud, disminuye la temperatura. A menor altitud, aumenta la temperatura (ver cuadro N° 03). Esto provoca un resquebrajamiento en la salud que desencadena infecciones respiratorias. También se presentan dolores articulares y la dificultad motora se acrecienta a medida que uno sube de altitud.

Cuadro N° 03

	Temperatura
Mayor Altitud	↓ Disminuye
Menor Altitud	↑ Aumenta



Respecto de la segunda interrogante, consideramos que debe existir una asignación especial a las personas que laboren en las instituciones públicas que se encuentren ubicadas en las zonas alto andinas a partir de los 3850 metros sobre el nivel del mar, debido a las innumerables enfermedades que uno puede contraer.

Esto indefectiblemente desalienta a los ciudadanos prestar sus servicios en las referidas zonas geográficas, por lo que también debe entenderse nuestra iniciativa legislativa como generación de incentivos laborales. Para nadie es un secreto que, en las distintas instituciones públicas, entiéndase las ubicadas en las zonas alto andinas a partir de los 3850 msnm, existen plazas vacantes o que son ocupadas por un breve plazo, principalmente por las duras condiciones climatológicas y las enfermedades que traen consigo.

Respecto de la tercera interrogante, en el sentido de si existe un trato diferenciado, es decir, si se estaría vulnerando el derecho a la igualdad ante la Ley, consideramos que no. En nuestro país existen poblaciones en situación de vulnerabilidad que necesitan la participación directa y urgente del Estado peruano.

⁵ Las regiones ubicadas principalmente en la sierra peruana son las más afectadas por los rayos ultravioletas (<https://elcomercio.pe/peru/alerta-son-ciudades-pais-mayor-radiacion-ultravioleta-noticia-492249>).

La generación del incentivo laboral de ninguna manera colisiona con algún derecho fundamental, todo lo contrario, pretende incentivar que más personas laboren en las instituciones públicas que se encuentren ubicadas en las zonas alto andinas a partir de los 3850 metros sobre el nivel del mar, desconcentrando en parte, a la ciudad de Lima Metropolitana.

En consecuencia, por los argumentos previamente expuestos, consideramos que el otorgamiento de asignación especial a las personas que laboren en las instituciones públicas que se encuentren ubicadas en las zonas alto andinas a partir de los 3850 metros sobre el nivel del mar, resulta ser viable, oportuna y justa frente a una población en situación de vulnerabilidad, en la cual la participación del Estado peruano ha sido mínima.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En la medida que la presente iniciativa legislativa, es declarativa, no generará ningún gasto ni comprometerá partida presupuestal alguna por parte del Estado Peruano. Por el contrario, mediante la asignación especial, existirán más personas interesadas en laborar y seguir laborando en las zonas alto andinas, ubicadas a partir de los 3850 metros sobre el nivel del mar, reduciendo considerablemente la tasa de desempleo que existe en nuestro país por la generación de nuestro incentivo laboral.



INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Los efectos de la iniciativa legislativa no contravienen norma alguna de nuestro Sistema Jurídico Nacional.

LA PROPUESTA SE ENMARCA EN LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Política de Estado N° 03:
"Afirmación de la identidad nacional".
- Política de Estado N° 08:
"Descentralización política, económica, y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú".
- Política de Estado N° 10:
"Reducción de la pobreza".
- Política de Estado N° 11:
"Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación".
- Política de Estado N° 14:
"Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo".
- Política de Estado N° 24:
"Afirmación de un Estado eficiente y transparente".