



VALERIA VALER COLLADO

CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Proyecto de Ley N° 5324/2020-C2

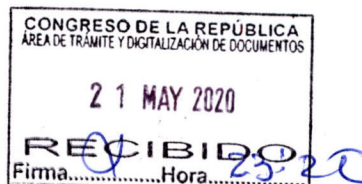
PROYECTO DE LEY DE GARANTÍA INTEGRAL PARA LA PRIMERA LÍNEA DE TRABAJO EN EL MARCO DE LA PANDEMIA POR COVID-19 Y ESTABLECE RESPONSABILIDADES FUNCIONALES

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista **VALERIA VALER COLLADO**, en uso de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA LEY SIGUIENTE



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

**Artículo 1.- Objeto**

Es 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 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, desarrollo de capacidades y condiciones de trabajo adecuadas.

**Artículo 2.- Principios**

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

- Integralidad:** La integralidad del cuidado a la Primera Línea de Trabajo contemplan los cuidados vinculados a 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.
- Igualdad:** Los cuidados y las medidas de protección del personal de la Primera Línea de Trabajo son otorgados por el Estado sin distinción de clases social, raza, credo, sexo, situación laboral o contractual, u otra condición.
- Universalidad:** Garantizar el derecho de toda persona que participa en la Primera Línea de Trabajo el acceso con equidad a los servicios de salud en el momento que lo requiera, a través del ente rector del Sector Salud y el Sistema Nacional de Salud.
- 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 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.



Firmado digitalmente por:  
VALER COLLADO Valeria  
Carolina FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 18/05/2020 17:30:07-0500



- e) **Transparencia:** La información relativa a las medidas que adopte el Estado para garantizar el adecuado desempeño de la Primera Línea de Trabajo y la protección de sus derechos constitucionales es confiable, accesible y oportuna.
- f) **Rendición de cuentas de la gestión:** Los funcionarios encargados de la garantizar las labores 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 inmediato y 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 General del Perú, y 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- CoV2 en el marco de la Emergencia Sanitaria; independientemente de la relación laboral, contractual o legal que tuviese dicho personal.

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

El Estado garantiza la protección 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 Primera Línea 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 responsable 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. Solo en casos debidamente justificados, bajo responsabilidad, se pueden aplicar pruebas serológicas.
- 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.



Firmado digitalmente por:  
VALER COLLADO Valeria  
Carolina FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/05/2020 17:30:53-0500





- 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 son 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. En caso de urgencia o emergencia, todos los centros de salud antes mencionados están en la obligación de atender al personal de Primera de 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 las diferentes regiones 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 N° 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 Primera Línea de Trabajo, conforme a nuestro ordenamiento jurídico.

#### **Artículo 5.- Competencia y responsabilidades**

- 5.1. Los Sectores Salud, Defensa e Interior son competentes de aplicar las medidas de protección, garantías y derechos señalados en el artículo 4 de la presente ley, respecto del personal de 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 recaen 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 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 TUO de la Ley General del Procedimiento Administrativo. El Titular del Sector delegante tiene siempre la obligación de vigilar la gestión del delegado, y podrá ser responsable con éste 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 TUO de la Ley General del Procedimiento Administrativo.

#### **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.



Firmado digitalmente por:  
VALER COLLADO Valeria  
Carolina FAU 20181740128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/05/2020 17:31:18-0500



**VALERIA VALER COLLADO**

CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

**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 la Ministra de Economía y Finanzas, por 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.

Lima, mayo de 2020.



Firmado digitalmente por:  
AYASTA DE DIAZ Rita Elena  
FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 21/05/2020 17:20:18-0500



Firmado digitalmente por:  
VALER COLLADO Valeria  
Carolina FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 18/05/2020 17:33:02-0500



Firmado digitalmente por:  
MESIA RAMIREZ Carlos  
Fernando FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 21/05/2020 10:14:10-0500



Firmado digitalmente por:  
VIGO GUTIERREZ Widman  
Napoleon FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 21/05/2020 12:08:36-0500



Firmado digitalmente por:  
PICHILINGUE GOMEZ MARCOS  
ANTONIO FIR 25587747 hard  
Motivo: En señal de conformidad  
Fecha: 20/05/2020 19:04:48-0500



Firmado digitalmente por:  
VIVANCO REYES Miguel  
Angel FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 21/05/2020 18:19:10-0500



Firmado digitalmente por:  
COLUMBUS MURATA Diethell  
FIR 40828881 hard  
Motivo: Day V° B°  
Fecha: 20/05/2020 13:00:50-0500



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 01 de JUNIO del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 5324 para su  
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de  
SALUD Y POBLACION



JAVIER ANGELES ILLMANN  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Análisis constitucional

El derecho a la salud, previsto en el artículo 7 de la Constitución Política de 1993, comprende no solo el derecho al cuidado de la salud personal, sino también el acceso a condiciones mínimas de salubridad a fin de vivir una vida digna. Así, se afirma que el derecho a la salud abarca, por un lado, la atención de salud oportuna y apropiada, y, por otro, los factores que determinan la buena salud, tales como el agua potable, la nutrición, la vivienda y las condiciones ambientales y ocupacionales saludables, entre otros.

Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) ha delineado el contenido mínimo del derecho a la salud -que incluye el derecho a entornos saludables- precisando que:

*"(...) el mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial entraña, en particular, (...) la necesidad de velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas; la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas, tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos (...)"<sup>1</sup>*

En consecuencia, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional<sup>2</sup>, el derecho a la salud se entiende no solo como el derecho al cuidado de la salud personal, sino, sobre todo, como el derecho a vivir en condiciones de higiene ambiental, lo que se logra proporcionando a los individuos educación y condiciones sanitarias básicas.<sup>3</sup>

Dicho Tribunal<sup>4</sup>, además de lo precedentemente señalado, ha precisado que si la salud es un derecho cuyas condiciones el Estado se encuentra obligado a promover mediante políticas, planes y programas, o a garantizar su correcto funcionamiento, en caso de que estos ya existan, el hecho de que el mismo Estado, o quienes a su nombre lo representan, opten por decisiones que desconozcan de forma unilateral o irrazonable la concretización o aplicación de los mismos, sobre todo para quienes ya gozan de prestaciones individualizadas, supone un evidente proceder inconstitucional que en modo alguno puede quedar justificado. O la salud es un derecho constitucional indiscutible y, como tal, generador de acciones positivas por parte de los poderes públicos, o simplemente se trata de una opción de actuación discrecional y, como tal, prescindible de acuerdo con la óptima disponibilidad de recursos. Entre ambas alternativas, y por lo que ya se ha puntualizado, el Estado social solo puede ser compatible con la primera de

<sup>1</sup> Artículo 12, numeral 2, literal c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

<sup>2</sup> STC EXP N° 2064-2004-AA

<sup>3</sup> Así, el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) establece que "Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud, los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: (...) e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud; y f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables."

<sup>4</sup> STC EXP N° 3208-2004-AA







las descritas, pues resulta inobjetable que allí donde se ha reconocido la condición fundamental del derecho a la salud, deben promoverse, desde el Estado, condiciones que lo garanticen de modo progresivo, y que se le dispense protección adecuada a quienes ya gocen del mismo.

El Tribunal Constitucional<sup>5</sup> ha sostenido también que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la salud:

*"( ... ) comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normatividad orgánica funcional, tanto física como mental; y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser, lo que implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento; acciones que el Estado debe proteger tratando de que todas las personas, cada día, tengan una mejor calidad de vida, para lo cual debe invertir en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo adoptar políticas, planes y programas en ese sentido"*

De esta manera, se desprende que, la protección del derecho a la salud se relaciona con la obligación por parte del Estado de realizar todas aquellas acciones tendentes a prevenir los daños a la salud de las personas, conservar las condiciones necesarias que aseguren el efectivo ejercicio de este derecho, y atender, con la urgencia y eficacia que el caso lo exija, las situaciones de afectación a la salud de toda persona, prioritariamente aquellas vinculadas con la salud de los niños, adolescentes, madres y ancianos, entre otras.

En cuanto a la protección «indirecta» del derecho a la salud, el supremo intérprete de la Constitución ha señalado que, mediante el proceso de cumplimiento, cabe destacar que procederá siempre y cuando exista un mandato claro, concreto y vigente contenido en una norma legal o en un acto administrativo, mandato que precisamente se deberá encontrar en una relación indisoluble con la protección del referido derecho fundamental.<sup>6</sup>

### Situación problemática

La propagación mundial del COVID-19 ha supuesto un reto inmenso para el Perú. No solamente nuestro sistema de salud pública se ha visto afectado, sino que las repercusiones de la pandemia parecen extenderse en nuestra sociedad. A raíz de esta crisis, una de las principales medidas que el Estado ha implementado es el distanciamiento social obligatorio mediante la disposición de una cuarentena nacional.

En principio, esto va acorde con las recomendaciones de instituciones especializadas como la Organización Mundial de la Salud (OMS) para prevenir la expansión del virus. Naturalmente, la tarea de velar por el cumplimiento de esta norma fue delegada a la Policía Nacional del Perú. Recordemos que la Constitución política del Perú dispone que la finalidad fundamental de la Policía es "garantizar, mantener y restablecer el orden interno" (artículo 166).

<sup>5</sup> STC EXP N° 2945-2003-AA/TC

<sup>6</sup> STC EXP N° 2002-2006-AC/TC







El 15 de marzo del 2020, el Presidente de la República declaró Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, esta decisión está amparada en el artículo 137 de la Constitución Política del Perú.

El estado de emergencia se refiere a las competencias que la constitución otorga al Estado con carácter excepcional, a efectos de que afronte hechos sucesos o acontecimientos que, por su naturaleza, ponen en peligro el normal funcionamiento de los poderes públicos o amenazan los principios básicos de convivencia dentro de una comunidad política (Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. 0017-2003-AI/TC, FJ.15)

El artículo 137 de nuestra Constitución contempla que el estado de emergencia procede en caso de perturbación de la paz del origen interno, catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. La declaratoria de un estado de emergencia depende de cada caso concreto por parte de la autoridad competente. El estado de emergencia una decisión jurídico-política empleada como un mecanismo de *último ratio*, puesto que la función de un régimen jurídico es prever las situaciones de conflicto social y dar respuesta a ello en un ambiente de normalidad. Solamente en casos extremos es que este mecanismo debe ser empleado (Sentencia del Tribunal Constitucional, Exp. 002-2008-AI/TC, FJ.22)

Cuando se declara estado de emergencia se restringen el ejercicio de cuatro derechos, a no ser destinos salvo mandato judicial o flagrante delito, la libertad de tránsito, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión. Ello no significa que todos los derechos pueden restringirse, lo contempla el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las opiniones consultivas 08-87 de 30 de enero de 1987 y 09 -87 de 6 de octubre de 1987.

Las Fuerzas Armadas, si lo dispone el Presidente de la República, asumen el control del orden interno y siempre y cuando guarde relación directa con los motivos por los que se declaró el estado de excepción (principio de razonabilidad).

Durante el estado de emergencia no se anula la Constitución ni los Derechos Humanos. Los controles jurisdiccionales y parlamentarios deben subsistir para evitar posibles excesos. Estamos ante una alternativa excepcional que puede dictarse ante situaciones extremas a fin de garantizar el orden constitucional.

En la declaratoria de emergencia dictada a causa del COVID-19 se da el mandato de aislamiento social obligatorio, esto quiere decir que las personas deben resguardarse en sus hogares y solo salir para poder abastecerse de alimentos y alguna emergencia que puedan tener.

Esta medida permite poder salir a personas que cumplen actividades esenciales, entre ellas menciona las siguientes: la industria alimentaria, farmacéutica y de bienes de primera necesidad, centros de salud, bancos, grifos (producción, almacenamiento, transporte, distribución y venta de combustible), medios de comunicación, centrales telefónicas (solo para servicios vinculados a la emergencia) y personal de supermercados, limpieza pública, hoteles y centros de alojamiento.

Durante el estado de emergencia solo se puede usar vehículo particular para trasladar funcionarios del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, sistema financiero y de seguros, Ministerio Público e Instituto Nacional Penitenciario del Perú (INPE) personal de empresas de seguridad, personal de campamentos mineros; o si tu transporte es una unidad oficial de personal de salud



Firmado digitalmente por:  
VALER COLLADO Valeria  
Carolina FAU 20181740128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/05/2020 17:34:23-0500





El personal que puede salir para cumplir con su labor es el siguiente: personal médico, de enfermería, de los bomberos o de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú que participa en operativos del estado de emergencia, de manera directa con las personas contagiadas con SARS- Cov 2.

En la misma declaratoria de emergencia se precisan medidas para reforzar el Sistema Nacional de Salud, pues estas medidas también incluyen que el Ministerio de Salud pueda determinar la mejor distribución en el territorio de todos los medios técnicos y personales, de acuerdo con las necesidades que se pongan de manifiesto en la gestión de esta emergencia por ser de origen sanitario.

En el capítulo IV del título I de la Constitución desarrolla la función pública, precisando que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la nación (artículo 39). Implícitamente resalta que quienes prestan servicios en la administración pública (personal de salud, administrativos, fuerzas armadas) deben velar por los intereses generales, por esto el personal que realiza servicios públicos, sin duda tiene derechos fundamentales y el estado debe proveer en sus garantías y respeto irrestricto de tales.

La Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas en el estado de emergencia deben verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la declaratoria, asimismo ejercen control es por esto que garantizar sus derechos es primordial por ser personal de primera línea de trabajo.

Tanto el personal de las Fuerzas armadas y Policía Nacional, como el personal médico, han sido las instituciones más expuestas al contagio del COVID 19 esto resulta más preocupante si se toma en cuenta que sin los protocolos de bioseguridad adecuados ponemos en peligro la vida y la integridad de nuestro personal de primera línea de acción.



Fuente: Elaboración propia, 2020.



Firmado digitalmente por:  
VALER COLLADO Valeria  
Carolina FAU 20181740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/05/2020 17:34:42-0500



El Poder Ejecutivo se ha pronunciado sobre acciones para poder reconocer el trabajo de la primera línea de trabajo emanando diferentes Decretos de Urgencia, Decretos Supremos y Resoluciones Ministeriales que detallaremos enseguida:

1. **Decreto de Urgencia N° 053-2020**, Decreto que otorga un bono extraordinario al personal de instituto penitenciario del programa nacional del Instituto penitenciario, del programa nacional de centros juveniles, al personal del ministerio de Defensa y al personal del Ministerio del Interior, por cumplir acciones de alto riesgo ante la emergencia producida por el Covid-19, este decreto de urgencia otorga una bonificación extraordinaria mensual al personal detallado en el mismo Decreto de Urgencia.
2. **Decreto de Urgencia N° 037-2020**, Decreto de Urgencia que dicta medidas complementarias para el sector de salud en el marco de la emergencia sanitaria por los efectos del Coronavirus; este Decreto de Urgencia otorga un seguro de vida a todo el personal de salud que realiza labor de naturaleza asistencial en las entidades públicas del sector salud en el marco del COVID-19.
3. **Decreto Supremo N° 068-2020**, Decreto Supremo que aprueba monto, oportunidad de la entrega, procedimientos para la identificación de los beneficiarios y criterios para el otorgamiento de la bonificación extraordinaria a favor del personal de la salud; este decreto supremo aprueba la bonificación extraordinaria a favor del personal de salud de s/ 720 nuevos soles.
4. **Resolución Ministerial N° 039-2020 / MINSA**, Resolución ministerial que aprueba el plan nacional de preparación y respuesta frente al riesgo de introducción del COVID -19 y se encarga al centro nacional de epidemiología, prevención y control de enfermedades, la difusión, monitoreo, supervisión y evaluación del cumplimiento.

A nivel nacional, se espera un aumento importante de la demanda asistencial con la consiguiente sobrecarga física y mental de los trabajadores, sumando a mayor riesgo de contraer la infección y el consiguiente desgaste emocional del personal de primera línea de trabajo ante la pandemia, por esto las iniciativas dictadas por el ejecutivo son pasos muy positivos pero lamentablemente en el transcurso de la declaratoria de estado de emergencia hemos sido testigos de la deficiencia en la protección del personal de Primera Línea de Trabajo, así como casos de corrupción que acompañan en esta realidad.

Ahora bien, la agencia peruana de noticias Andina, indica lo siguiente: *"Personal de la Contraloría Regional de Arequipa constató serias deficiencias en el Hospital Regional Honorio Delgado Espinoza, designado hospital covid-19, que ponen en riesgo, incluso, la vida de las personas que contrajeron el virus. El contralor regional de Arequipa, Fabio Niño de Guzmán Paredes, verificó que los pacientes graves con coronavirus son atendidos en el área de trauma shock de emergencia, debido a que dicho nosocomio no implementa hasta el momento la unidad de cuidados intensivos (UCI) para estas personas. A esta problemática se suma la carencia de personal médico para la atención de pacientes que contrajeron el coronavirus, pues la Contraloría certificó que el hospital covid-19 solo cuenta con 5 médicos intensivistas cuando lo ideal sería contar con 20; así como con 10 enfermeras, cuando debería contar con 50. Niño de Guzmán lamentó que pese a haber notificado sobre deficiencias médicas al Honorio Delgado, tras la visita del 16 de marzo, estas no fueron atendidas. El director del nosocomio, el gerente*







*regional de Salud y el gobernador de Arequipa tenían conocimiento de lo que ocurría y no atendieron oportunamente las deficiencias médicas".<sup>7</sup>*

En otras latitudes del país, médicos se negaron a atender a pacientes infectados por el COVID-19, debido a la precaria situación que atraviesan sus respectivos centros sanitarios. En una entrevista vía telefónica para la cadena BBC MUNDO, el director del Centro de Salud Hospital Referencial de Ferreñafe, Víctor León, declaró lo siguiente:

*"En momentos en los que no dejan de llegar pacientes con dificultades para respirar por la Covid-19, quedarse sin oxígeno para ayudarlos llevó a decir basta al personal del Hospital Referencial de Ferreñafe, una ciudad de 34.000 habitantes en el norte de Perú. Reunidos la mañana del 14 de abril, tomaron una decisión difícil y polémica en medio de la crisis por la pandemia del nuevo coronavirus: dejar de atender consultas". "Falta de capacidad resolutive para atender la pandemia", esgrimían como principal motivo en el acta escrita a mano y con lapicero azul en la que plasmaron la medida.*

*"Quisimos dar una voz de alarma", asegura el director del centro de salud, Víctor León. "Las cosas no estaban funcionando adecuadamente".<sup>8</sup>*

Por su parte, Noticiasser-Puno, indica que en dicha región personal de salud exige mejores condiciones para la atención a pacientes infectados por el covid-19, indicando lo siguiente:

*"Mediante conferencia de prensa, los profesionales de salud de Puno detallaron las necesidades y preocupaciones que existe en este sector para afrontar el Covid-19 en la región, resaltando la deficiente implementación de equipos de protección personal.*

*El decano de Colegio de Médicos del Perú – Consejo Regional XIV Puno, Vidmar Mengoa Herrera, indicó que los profesionales médicos y el personal de los establecimientos de salud carecen de equipos de protección suficiente, debido a que son desechables".*

*Indicó que de acuerdo al Artículo 60 de la Ley 29783 "Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo", el empleador está en la obligación de proporcionar todos los equipos de protección, del mismo modo en el Artículo 63, detalla que cuando el trabajador identifica que hay riesgo inminente en su salud en el centro laboral debe negarse a trabajar y abandonar el lugar.*

*De igual manera, Elizabeth Villafuerte Bernedo, decana del Colegio de Enfermeros del Perú - Consejo Regional VIII de Puno, ratificó las deficiencias que enfrentan las redes de salud, que expone al contagio, y que ya hay 11 enfermeras y 3 médicos en aislamiento.*

*"No se está garantizando las condiciones laborales de todo el personal de salud. Nosotros queremos que nuestras enfermeras, pasando la pandemia, estén sanas y con sus familias, no queremos llorar a ningún compañero"<sup>9</sup>*

Luego de todas las denuncias con varios médicos fallecidos por el COVID-19, el Ministro de Salud responde al pedido de auxilio de médicos en Iquitos para llegar a Lima: *"Tenemos algunas limitaciones en lo logístico y ético, nosotros hemos acompañado el esfuerzo del Colegio Médico para trasladar a los profesionales de la salud, pero desde el punto de vista legal, constitucional,*

<sup>7</sup> Andina Agencia Peruana de noticias.(abril, 2020). Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-contraloria-constata-serias-deficiencias-hospital-covid19-arequipa-794119.aspx>

<sup>8</sup> BBC Mundo (abril, 2020). Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52413808>

<sup>9</sup> Noticiasser (abril, 2020).Recuperado de : <http://www.noticiasser.pe/puno/medicos-y-enfermeras-de-puno-exigen-mejores-condiciones-para-la-atencion-pacientes-con-covid>







*todos los profesionales son igual de ciudadanos que el resto de nosotros. Entonces, las decisiones éticas por las cuales se traslada a uno u otro son muy difíciles de tomar”,<sup>10</sup>*

En primera línea de combate se encuentra la Policía Nacional del Perú frente a la pandemia:

*“Hasta el domingo 12 de abril, el MININTER arrojó un balance al respecto. Se hicieron 9135 pruebas (entre rápidas y moleculares) para determinar cuántos efectivos policiales pudieron haber sido contagiados por el virus. El resultado arrojó 217 casos positivos, de los cuales 55 fueron atendidos de manera hospitalizada, y 9 de ellos se encuentran en unidades de cuidados intensivos (UCI). La cantidad de bajas no es nada despreciable si se toma en cuenta que los policías representaban, hasta esa fecha, casi el 3 % del total de infectados y el 7 % de ocupantes de UCI en el conteo oficial. Esto ha llevado a una preocupación mayor: hacer test masivos constantemente. Se tiene previsto que en los próximos días se lleguen a realizar unas 30 mil pruebas. (...)”*

*Tales sucesos generan desmoralización entre los subalternos, quienes no solo tienen que exponer su vida en las operaciones, sino que deben realizar sus actividades contando con un pobre equipamiento, provisión de recursos y otros menesteres. En Lima, una miembro policial nos cuenta su experiencia: “Solos nos dan un pan con una cajita de Frugos. Tampoco tenemos movilidad después del servicio, y en la calle no hay baños adónde ir, no te prestan”. Lo mismo nos comenta un integrante de la Sanidad de la Policía: “Yo estoy yendo a trabajar todos los días en horario normal y de almuerzo me dan una lata de atún, galleta y barra energética. Mi oficina está dentro del hospital; muchos están cayendo por ahí”. (...)”*

*Hace poco el fallecimiento del SO PNP Víctor Felipe Vásquez Meneses, quien padecía COVID-19, refleja aquellas cosas que se deben cambiar en la Policía. Casos como él, y los sensibles fallecimientos de otros policías más en la primera línea de combate, nos hablan de la necesidad de atender a las personas más vulnerables de la propia institución. Y en general de otorgar protección y el reconocimiento adecuado, así como un homenaje a aquellas “vidas que cuidan tu vida”, tal como reza una de las frases policiales más conocidas. En este sentido, y desde este espacio, un aliento incansable para nuestros buenos policías, y un llamado de conciencia a la ciudadanía que se encuentra en las calles de forma innecesaria, exponiendo su salud, la de sus familiares y a las fuerzas del orden. La lucha contra la expansión del nuevo coronavirus aún continúa”<sup>11</sup>*

#### **Sobre el principio- derecho de igualdad**

Al respecto, el artículo 2, inciso 2 de nuestra Constitución consagra el principio de igualdad y el derecho a la igualdad. La igualdad, en tanto principio, es uno de los pilares del orden constitucional que permite la convivencia armónica en sociedad. Por su parte, la igualdad, en tanto derecho, implica una exigencia individualizable que cada persona puede oponer frente al Estado para que éste lo respete, proteja o tutele.<sup>12</sup>

El derecho de igualdad, a su vez, tiene dos dimensiones: formal y material. En su dimensión formal, impone una exigencia al legislador para que éste no realice diferencias injustificadas;

<sup>10</sup> Gestión Perú (mayo, 2020). Recuperado de: <https://gestion.pe/peru/coronavirus-peru-asi-responde-el-ministro-de-salud-al-pedido-de-auxilio-de-medicos-en-iquitos-para-llegar-a-lima-nndc-noticia/>

<sup>11</sup> Instituto de defensa legal (abril, 2020). Recuperado de : <https://idl.org.pe/en-primera-linea-de-combate-la-situacion-de-la-policia-frente-a-la-pandemia/>

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional STC Exp. N°0606-2004-AA, fundamento 9







pero también a la administración pública y aun a los órganos de la jurisdicción, en el sentido de que la ley no puede aplicarse en forma desigual frente a supuestos semejantes (igualdad en la aplicación de la ley).<sup>13</sup>

El Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia que la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado social y democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos. Como tal, comporta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, pues no se proscribe todo tipo de diferencia de trato en el ejercicio de los derechos fundamentales; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable. La aplicación, pues, del principio de igualdad, no excluye el tratamiento desigual; por ello, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato, siempre que se realice sobre bases objetivas y razonables.<sup>14</sup>

En su dimensión material, el derecho de igualdad supone no sólo una exigencia negativa, es decir la abstención de tratos discriminatorios; sino, además, una exigencia positiva por parte del Estado, que se inicia con el reconocimiento de la insuficiencia de los mandatos prohibitivos de discriminación y la necesidad de equiparar situaciones, per se, desiguales. Tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, pues, no se traduce en el derecho a ser objeto del mismo trato, con independencia del contexto o la circunstancias en las que un sujeto se encuentre, sino a que se realice un tratamiento diferenciado si es que dos sujetos no se encuentran en una situación igual. Por tanto, el problema es determinar qué tratos diferenciados son constitucionalmente admisibles, lo que deberá de analizarse en cada caso concreto conforme al test de razonabilidad y proporcionalidad.

En tal contexto, el Estado tiene el deber de proteger a los trabajadores de la primera línea de trabajo ante la pandemia, quienes realizan una labor primordial en la protección de la vida de las personas en la pandemia por COVID-19, por lo que, resulta necesario el establecimiento de garantías mínimas que los proteja; considerando además que, bajo el principio de igualdad, no se encuentran en una misma situación legal que los demás ciudadanos, puesto que las labores legales y constitucionales asignadas a este grupo humano se encuentran orientadas a proteger a la población ante la pandemia, siendo indispensables su actuación; justificación objetiva y razonable para establecer las garantías mínimas que prevé la presente ley.

Así, el Estado debe tomar las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de todos los que ocupan la primera línea de acción frente al Coronavirus, el Estado debe informar sus riesgos de exposición, mantener las medidas de higiene y seguridad, entregar los elementos de protección personal para evitar los contagios con COVID 19 y garantizar acceso oportuno a tratamientos necesarios, los trabajadores que ocupan la primera línea de trabajo en esta emergencia sanitaria, tienen derecho a solicitar medidas que garanticen su vida e integridad personal y colectiva. En cualquier caso, las medidas adoptadas deben respetar los derechos fundamentales de todos los trabajadores del sector salud, Policía Nacional del Perú, Fuerzas Armadas y Bomberos del Perú.

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional STC Exp. N°0606-2004-AA, fundamento 10

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional STC Exp. 00009-2007-PI/TC, fundamento 20







### **Garantías integrales para la Primera Línea de Trabajo**

Conforme a lo antes expuesto, surge la necesidad de regular la situación de la Primera Línea de Trabajo. Así, a través de la presente ley se establecen 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 COVID-19. Cabe mencionar que dicha protección abarca el cuidado integral de su salud por curso de vida y con enfoque de derechos humanos; así como la dotación, desarrollo de capacidades y condiciones de trabajo adecuadas.

De esta manera, se establece previamente los principios que rigen las garantías que se prevén para la Primera Línea de Trabajo. Así, se establecen principios como Integridad, Igualdad, Calidad, Transparencia y Rendición de Cuentas. Todos ellos con el objeto de que cualquier interpretación que se efectúe a la presente norma, deberá orientarse a cada uno de los principios y a los principios constitucionales que amparan a las personas que participan a la Primera Línea de Trabajo.

Ahora bien, se considera para efectos de la presente Ley, personal de Primera Línea de Trabajo a aquellas personas que realizan sus funciones legales y constitucionales indispensables para salvaguardar la vida de las personas, manteniendo contacto inmediato y directo con las personas contagiadas con SARS COV 2 – COVID 19, vale decir, que en el ejercicio de sus labores se encuentran altamente vulnerables de poder contraer el mencionado virus. Dicha Línea se encuentra conformada por el personal de salud de las entidades del Sistema Nacional de Salud, el personal militar de las Fuerzas Armadas, el personal policial de la Policía General del Perú, el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, las Rondas Campesinas 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 en la Emergencia Sanitaria; independientemente de la relación laboral, legal o contractual civil (personas con contrato de locación de servicios) que tuviese dicho personal.

Por otro lado, en cuanto a las rondas campesinas o comunales y los comités de autodefensa durante la pandemia por COVID-19, se debe considerar que ambos vienen participando en la seguridad de las comunidades campesinas y otras localidades de nuestro país. En el caso de los primeros, ejercen sus funciones en virtud de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, y ejercen sus funciones en el marco constitucional previsto en el artículo 149 de la Constitución Política, al ejercer jurisdicción comunal dentro de las comunidades campesinas.

En cuanto a los comités de autodefensa, debemos precisar que sus funciones se encuentran amparadas en el Decreto Legislativo 741, mediante el cual, el Estado les reconoce existencia como organizaciones espontáneas que se forman para la seguridad de las comunidades, centros poblados, asentamientos humanos, entre otros donde la presencia del Estado, en materia de seguridad, es insuficiente. Cabe señalar que estas organizaciones son reconocidas en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.







Con relación a las medidas en favor del personal de Primera Línea de Trabajo, se han previsto aquellas necesarias que se necesitan para el adecuado desarrollo de sus funciones tanto constitucionales como legales. Así, se establecen una serie de derechos con los que cuenta el Personal de Primera Línea para el cuidado de su salud e integridad (incluida la salud psicoemocional), considerando el alto grado de infecciosidad del SARS COV 2 y el riesgo que conlleva tratar con personas contagiadas, lo que los hace más propenso a contraer COVID 19 o afectar su salud emocional.

En tal virtud, se considera garantizar lo siguiente: el suministro de equipo de protección personal a favor de la Primera Línea de Trabajo, la implementación de medidas de seguridad y bioseguridad en los centros donde desarrollan sus funciones, la aplicación de pruebas moleculares en primera instancia y de manera periódica, el traslado seguro a sus centros de labores y sus domicilios ( a fin de evitar que contraigan el virus en sus movilizaciones), contar con una alimentación adecuada, vigilar las condiciones físicas y también psicoemocionales (para tratar los efectos que les puede acarrear el desarrollo de sus funciones en lo físico y la salud mental), a contar con mecanismos, que en los centros de labores puedan contar con la distancia que cuide su salud y su correcto desarrollo de funciones, a un cuidado integral por parte de cualquier institución de salud pública, que se cumpla con el pago de sus compensaciones económicas de acuerdo a la norma pertinente y garantizar los derechos laborales de todo el personal de la Primera Línea.

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, bajo las atribuciones contempladas en la Ley N° 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; respectivamente.

Cabe precisar que es responsabilidad de cada Titular de los Sectores a cargo del personal de Primera Línea garantizar el cumplimiento de los derechos y garantías que otorga la presente ley, bajo sanciones de carácter administrativas, penales o legales, de acuerdo con la normativa de la materia. Asimismo, se ha previsto la delegación de competencias y el deber de vigilancia del delegante, en el marco de las disposiciones del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Por su parte, la Primera Disposición Complementaria Final (DCF) tiene por finalidad se encuentra orientada a establecer un control ciudadano respecto al cumplimiento de esta norma, a través de la Defensoría del Pueblo. De esta manera, dicha institución, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, coadyuva con las investigaciones en los cuales se pudiera vulnerar los derechos y garantías de las personas en Primera Línea de Trabajo.

Por otro lado, con la Segunda DCF se encarga al Poder Ejecutivo la Reglamentación de la presente ley; sin embargo, debemos precisar que la presente norma tiene carácter autoaplicativo, vale decir, su eficacia es inmediata porque no se encuentra sujeta a la realización de algún acto posterior o a una eventual reglamentación legislativa.





**VALERIA VALER COLLADO**

CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Finalmente, la Tercera DCF dispone que el Poder Ejecutivo emita un dispositivo legal en el que establezca un 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, y les reconoce beneficios, en el marco de la disponibilidad presupuestal, considerando la labor que vienen efectuando en la pandemia.

#### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

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. En consecuencia, esta norma beneficiará a la Primera Línea de Trabajo, protegiendo el desarrollo de las funciones asignadas y, a su vez, permitirá una mejor atención a la población ante esta pandemia y mitigar los riesgos que esta genera.

#### **EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente Ley no modifica ni deroga norma alguna de nuestro ordenamiento jurídico; por el contrario, establece una regulación especial para el personal que labora en la Primera Línea de Trabajo en la pandemia por el COVID 19, materializando derechos fundamentales y garantías que les corresponde en el ejercicio de sus funciones.



Firmado digitalmente por:  
VALER COLLADO Valeria  
Carolina FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/05/2020 17:37:55-0500