



PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRE”  
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

## **INFORME N° 0046-2021-MTPE/2/14.1**

**PARA** : **JUAN CARLOS GUTIÉRREZ AZABACHE**  
Director General de Trabajo

**ASUNTO** : Opinión sobre Autógrafa de Ley.

**REFERENCIA** : a) H.R. E-25414-2021  
b) H.R. E-26565-2021

**FECHA** : 07 de abril de 2021

---

### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante el documento de la referencia a), la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emitir opinión técnica sobre la Autógrafa de 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 (en adelante, la autógrafa de ley).
2. Conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, la Dirección de Normativa de Trabajo cuenta con la función de emitir opinión técnica en materia de trabajo.

En atención a lo expuesto, esta Dirección procede a pronunciarse sobre lo solicitado en el marco de sus competencias.

### **II. BASE LEGAL**

- Constitución Política del Perú.
- Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR.
- Ley N° 31131, Ley que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los Regímenes Laborales del Sector Público.
- Decreto de Urgencia N° 034-2021, Decreto de Urgencia que establece medidas para el otorgamiento de la “Prestación Económicas de Protección Social de Emergencia ante la Pandemia del Coronavirus COVID-19” y del “Subsidio por Incapacidad Temporal para Pacientes Diagnosticados con COVID-19”.
- Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

### **III. ANÁLISIS**

3. La autógrafa de ley tiene por objeto establecer lineamientos que garanticen de manera

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: NPV3XL4



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

[www.gob.pe/mtpe](http://www.gob.pe/mtpe)

Av. Salaverry N° 655  
Jesús María



integral las condiciones de seguridad y salud en el trabajo de los servidores públicos que realizan funciones en contacto directo con las personas diagnosticadas con Covid-19, los cuales son definidos en el numeral 1 del artículo 3 de la propuesta normativa como *personal de primera línea de trabajo*.

En tal sentido, el citado artículo 3 señala que la *primera línea de trabajo* está 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.

4. Dentro del contexto detallado en el párrafo anterior, la autógrafa de ley, en su artículo 4, desarrolla derechos y garantías a cargo del Estado *como empleador* y a favor del personal de la primera línea de trabajo. Estos son, por ejemplo, el derecho a contar con el equipo de protección personal (EPP) de calidad y óptimo para el desarrollo de sus funciones, el derecho a contar con medidas de seguridad y bioseguridad en sus centros de labores o dependencias, vigilancia de las condiciones físicas y apoyo psicoemocional producto de la pandemia, entre otras garantías.

Como el referido artículo 4 antes citado hace referencia a obligaciones a cargo del Estado en cuanto empleador, el artículo 5 de la autógrafa de ley establece las competencias y responsabilidades correspondientes, a cargo de los Sectores de Salud, Defensa, Interior, Cultura y Gobiernos regionales.

5. Atendiendo a lo señalado en los puntos 1 y 2 anteriores, queda claro que la autógrafa de ley tiene como ámbito de aplicación las relaciones de trabajo en el sector público, por lo cual, el análisis de la misma es competencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), en tanto órgano rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Estado, en virtud a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1023. Asimismo, corresponde que la autógrafa de ley sea evaluada por los Ministerios de Salud, Defensa, Interior y Cultura, en tanto la propuesta normativa regula obligaciones a cargo de ellos.<sup>1</sup>

Asimismo, la Tercera Disposición Complementaria Final de la autógrafa de ley dispone que el Estado establezca un marco regulatorio para garantizar la protección del personal de limpieza pública, seguridad ciudadana, fiscalización y defensa civil, y *les reconoce beneficios sujetos a disponibilidad presupuestal*. Atendiendo a esto último, recomendamos derivar la propuesta al Ministerio de Economía y Finanzas para que emita opinión técnica, en tanto dicha Disposición Complementaria Final tiene repercusiones en el presupuesto público.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> En este análisis, reviste importancia que se evalúe el literal j del artículo 4 de la autógrafa de ley, el cual indica que 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*. Al respecto, tómese en cuenta que, de acuerdo al artículo 4 de la Ley N° 31131 y la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 034-2021, de manera excepcional las entidades del Estado podrán contratar servidores públicos bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios sólo hasta el 17 de mayo de 2021.

<sup>2</sup> De acuerdo con el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, corresponde a esta entidad planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: NPV3XL4





En virtud a lo expuesto, no corresponde emitir opinión técnica a la Dirección de Normativa de Trabajo de la Dirección General de Trabajo, cuya función consultiva se circunscribe a las relaciones laborales en el sector privado.

6. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe resaltar que el numeral 3 del artículo 3 de la autógrafa de ley establece que, *en el marco del cumplimiento de la Ley N° 27893, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo*, el empleador privado tiene las mismas obligaciones para con su primera línea de trabajo como el Estado las tendría ahora para su personal en virtud de la propuesta normativa. Recomendamos que la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo analice los alcances y el impacto de esta disposición – es decir, si solo resulta una disposición declarativa a la luz del deber general de prevención o si, por el contrario, consiste en una disposición constitutiva de nuevas obligaciones para el sector privado, de cara al listado de derechos y garantías en materia de seguridad y salud previstos en el artículo 4<sup>3</sup>.
7. Finalmente, mediante el documento de la referencia b), EsSalud traslada el Informe N° 202-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2021, emitido por su Gerencia Central de Asesoría Jurídica y que consolida las opiniones de las demás gerencias competentes. En dicho informe, se concluye que la autógrafa de ley es viable con observaciones. Las observaciones que se desprenden del citado informe son, entre otras, las siguientes:
  - a) Ámbito de aplicación de la autógrafa de ley: la propuesta normativa no considera, por ejemplo, al personal administrativo que acredita o registra al paciente ni al personal de vigilancia y de limpieza de los establecimientos de salud, quienes en razón a sus funciones también pueden estar en contacto con las personas infectadas de Covid-19; tampoco se incluye al personal del Poder Judicial, quien participa en las actividades de levantamiento de los cadáveres.
  - b) Lista de derechos del artículo 4 de la autógrafa de ley: debiera precisarse que estos derechos se aplican conforme a las disposiciones que dicten los organismos rectores correspondientes, como el Ministerio de Salud, a fin de evitar criterios distintos al momento de definir si tales derechos se cumplen o no.
    - b.1) El literal a) del artículo 4 de la autógrafa de ley señala que el Estado, a través del sector competente, elabora el Plan de Mantenimiento y Equipamiento *del personal de la primera línea de trabajo*. Al respecto, EsSalud observa que dicho plan solo aplica a los bienes de las IPRESS (equipos biomédicos, electromecánicos y mobiliarios), mas no a personas ni a los equipos de protección personal (estos últimos pertenecen a la

---

financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional.

<sup>3</sup> En nuestra opinión, el numeral 3 del artículo 3 de la autógrafa de ley tiene una vocación equiparadora de derechos a favor de las primeras líneas de trabajo en el sector público y privado, lo cual conduciría a la creación de nuevas obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que no se desprenden de la Ley N° 27893, como sería por ejemplo, trasladar de manera segura al trabajador de la primera línea de trabajo desde su residencia hasta el centro de labores y viceversa, a fin de reducir su riesgo de contagio del Covid-19 (véase la exposición de motivos del Dictamen N° 029-2020-2021-CSP-CR de la Comisión de Salud y Población del Congreso de la República).

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: NPV3XL4





categoría de *material médico*).

- b.2) Los literales d) y e) regulan los derechos a un traslado seguro y alimentación. Sobre el particular, además de carecer de claridad en cuanto a su contenido, estos derechos, sostiene EsSalud, requieren necesariamente de un análisis de impacto económico, lo cual no ha sido realizado por el legislador.
- b.3) El literal h) establece el cuidado integral de la salud, incluyendo los casos de urgencia y emergencia, así como regula los traslados de las personas contagiadas en los diferentes departamentos del país. Al respecto, si bien la Gerencia Central de Seguros y Prestaciones Económicas considera inviable este literal, en el entendido de que no prevé una compensación del costo de la atención en salud, afectándose de esta manera la sostenibilidad financiera del régimen contributivo de la seguridad social en salud, la Gerencia Central de Asesoría Jurídica de EsSalud considera finalmente que las prestaciones asistenciales que reciban los trabajadores de la primera línea de atención serán brindadas por el régimen de financiamiento o IAFAS al cual pertenezcan, en el marco del artículo 29 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.

Asimismo, en relación a que en caso de urgencia y emergencia todos los centros de salud estén en la obligación de atender al personal de la primera línea de trabajo, en los términos del literal h) del artículo 4 de la autógrafa de ley, EsSalud sugiere no considerar las atenciones en caso de *urgencia médica* (estado de salud en el que no se encuentra de forma inmediata en peligro la vida de la persona), a fin de evitar supuestos en que la persona elija libremente un establecimiento de salud causando aglomeración en alguno de ellos por cuestiones subjetivas (como considerar que recibirá allí mejor atención).

Por último, 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; “pudiendo ser la orientación [alternativa] el traslado de casos severos de infección por Covid-19 a las ciudades con mayor capacidad resolutive para brindar atención especializada; en este caso, es necesario incluir precisiones respecto a las condiciones de los pacientes con indicación de traslado a fin de evitar que pueda tener un efecto negativo, como una mayor transmisión de la infección por SARS-COV-2, al promover la movilización del personal con cuadros asintomáticos y leves, entre diferentes regiones”.

- c) Precisión terminológica importante: de acuerdo con EsSalud, el término “personas contagiadas con SARS-COV-2”, empleado al momento de definir al personal de la

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: NPV3XL4





PERÚ

Ministerio de Trabajo  
y Promoción del Empleo

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRE”  
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

primera línea de trabajo (numeral 1 del artículo 3 de la autógrafa de ley) es impreciso, por lo que se sugiere reemplazar por *personas con infección por SARS-COV-2 o personas con infección Covid-19*, para evitar errores de interpretación en su aplicación, al existir dificultad de definir operativamente al grupo de personas “contagiadas”, debido a que incluye a las personas desde el periodo de incubación de la infección o periodo inicial de la infección, durante el cual no es posible la identificación mediante pruebas de laboratorio.

#### IV. CONCLUSIONES

- a) Al tratar sobre medidas de seguridad y salud en el trabajo a favor de quienes laboran en contacto directo con personas infectadas de Covid-19, la Dirección de Normativa de Trabajo no es competente para emitir opinión técnica sobre la autógrafa de ley.
- b) Corresponde a la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo emitir opinión técnica, así como a SERVIR y los Ministerios de Salud, Defensa, Interior, Cultura, y Economía y Finanzas, por las razones expuestas en el punto 5 del presente informe.
- c) EsSalud considera que la autógrafa de ley es viable con observaciones; a tal efecto, debe consultarse el Informe N° 202-GNAA-GCAJ-ESSALUD-2021 que se adjunta. Cabe resaltar que en el punto 7 del presente informe se ha recogido determinadas observaciones de EsSalud.

Atentamente,

**Renato Sarzo Tamayo**  
**Director de Normativa de Trabajo**

H.R E-025414-2021



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: NPV3XL4