

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA DE DERECHO



**La inclusión de funcionarios públicos que desempeñan una labor de
alto riesgo dentro del anexo 05 del Reglamento de la Ley de
Modernización de la Seguridad Social en Salud**

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE

ABOGADO

AUTOR

Carlos Rodrigo Cieza Arenas

ASESOR

Lenka Luzmila Otoyá Tasayco

<https://orcid.org/0000-0002-9893-0729>

Chiclayo, 2023

**La inclusión de funcionarios públicos que desempeñan una
labor de alto riesgo dentro del anexo 05 del Reglamento de la
Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud**

PRESENTADA POR:

Carlos Rodrigo Cieza Arenas

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo

para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR:

Guillermo Enrique Chira Rivero

PRESIDENTE

Ana María Margarita Llanos Baltodano
SECRETARIO

Lenka Luzmila Otoyá Tasayco
VOCAL

Dedicatoria

Dedicado a la memoria de mi padre, Luis Roberto Cieza Herrera, por su eterno apoyo y cariño.

Agradecimientos

En primer lugar a Dios, por permitirme alcanzar una de mis metas propuestas.

A mi madre Liliana Alfonsina Arenas Abanto, por el esfuerzo y confianza que ha depositado en mi.

A mi asesora Otoyá Tasayco Lenka Luzmila y a mi asesor externo Javier Hildebrando Espinoza Escobar, quienes, gracias a sus asesorías, han permitido culminar este proyecto.

Tesis terminada- Carlos Cieza

INFORME DE ORIGINALIDAD

19% INDICE DE SIMILITUD	19% FUENTES DE INTERNET	6% PUBLICACIONES	12% TRABAJOS DEL ESTUDIANTE
-----------------------------------	-----------------------------------	----------------------------	---------------------------------------

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	5%
2	repositorio.ulima.edu.pe Fuente de Internet	2%
3	tesis.usat.edu.pe Fuente de Internet	2%
4	repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet	2%
5	repositorio.unap.edu.pe Fuente de Internet	1%
6	docplayer.es Fuente de Internet	1%
7	repositorio.uss.edu.pe Fuente de Internet	1%
8	repositorio.unas.edu.pe Fuente de Internet	<1%
9	repositorio.unsch.edu.pe Fuente de Internet	<1%

10	repositorio.upn.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
11	pirhua.udep.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
12	Submitted to Universidad Cesar Vallejo Trabajo del estudiante	<1 %
13	repositorio.unsa.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
14	repositorio.ecci.edu.co Fuente de Internet	<1 %
15	repositorio.upt.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
16	vsip.info Fuente de Internet	<1 %
17	Submitted to Universidad Señor de Sipan Trabajo del estudiante	<1 %
18	tesis.pucp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
19	Submitted to Pontificia Universidad Católica del Perú Trabajo del estudiante	<1 %
20	nuevaepoca.revistalatinacs.org Fuente de Internet	<1 %
21	josetributarista.com	

	Fuente de Internet	<1 %
22	es.scribd.com Fuente de Internet	<1 %
23	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
24	renati.sunedu.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
25	Submitted to Universidad Tecnologica del Peru Trabajo del estudiante	<1 %
26	Submitted to Universidad Continental Trabajo del estudiante	<1 %
27	vlex.com.pe Fuente de Internet	<1 %
28	Submitted to Universidad Privada Antenor Orrego Trabajo del estudiante	<1 %
29	empleoyformacion.jccm.es Fuente de Internet	<1 %
30	dspace.esPOCH.edu.ec Fuente de Internet	<1 %
31	uniminuto-dspace.scimago.es Fuente de Internet	<1 %

32	tesis.ucsm.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
33	repositorio.udh.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
34	"Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derechos Humanos, Volume 34 (2018)", Brill, 2019 Publicación	<1 %
35	cybertesis.uni.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
36	cybertesis.unmsm.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
37	idoc.pub Fuente de Internet	<1 %
38	librosderecho.online Fuente de Internet	<1 %
39	qdoc.tips Fuente de Internet	<1 %
40	www.tc.gob.pe Fuente de Internet	<1 %
41	laboraperu.blogspot.com Fuente de Internet	<1 %
42	repositorio.uchile.cl Fuente de Internet	<1 %

43	repositorio.upao.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
44	repositorio.utp.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
45	Submitted to Universitat Politècnica de València Trabajo del estudiante	<1 %
46	Submitted to usmp Trabajo del estudiante	<1 %

Excluir citas

Activo

Excluir coincidencias < 15 words

Excluir bibliografía

Apagado

ÍNDICE

Resumen	10
Abstract	11
Introducción	12
1. Revisión de la literatura	14
2. Materiales y métodos	27
3. Resultados y discusión	28
Conclusiones	41
Recomendaciones	41
Referencias	42
ANEXOS	45

Resumen

El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo contempla una protección especial a todos los trabajadores que desempeñan una labor en la que ponga en riesgo su bienestar y su salud; es así que dentro del anexo 5 del reglamento de la Ley N° 26790 podemos contemplar un listado con todas las actividades que ameritan tal seguro, excluyendo algunas otras. Entonces, con esta investigación se buscará la implementación de los funcionarios públicos al anexo antes mencionados; pues lo que se pretende demostrar es que la labor desempeñada por funcionarios públicos pueda conllevar a un riesgo de su propio bienestar, agregado a ello, se determinará que labores pretenden ser un riesgo para el mismo, así como qué criterios se han de seguir para determinar si su labor implica un riesgo. Ya que, según la teoría del riesgo el empleador termina asumiendo la responsabilidad de todo daño o perjuicio que sufra el trabajador a consecuencia de la labor que desempeña, lo cual podría implicar que el Estado termine siendo garante de la seguridad de los funcionarios.

Palabras clave: Seguridad social, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, funcionarios públicos, riesgo laboral

Abstract

The Supplementary Risk Work Insurance provides special protection for all workers who perform work that puts their well-being and health at risk; Thus, within annex 5 of the regulations of the Law on Safety and Health at Work, we can see a list with all the professions that merit such insurance, excluding some others. So, with this investigation, the implementation of public officials to the aforementioned annex will be sought; because what is intended to be demonstrated is that the work carried out by public officials may lead to a risk to their own well-being, added to this, it will be determined what tasks are intended to be a risk for the same, as well as what criteria must be followed to Determine if your work involves risk. Since, according to the theory of risk, the employer ends up assuming responsibility for any damage or harm suffered by the worker as a result of the work he performs, which could imply that the State ends up being the guarantor of the safety of the officials.

Keywords: Social security, Complementary Risk Work Insurance, civil servants, labor risk.

Introducción

Cuando uno piensa en seguridad social, lo primero que se le suele venir a la cabeza son planes de salud y de pensiones; cuando la realidad es que ello abarca una gama mucho más extensa. Es por ello que los distintos países, bajo el principio de universalidad, buscan garantizar los sistemas antes mencionados. Es entonces, que el Perú ha acogido tales sistemas, dado que, nuestro país se ha caracterizado por ser un estado social de derecho que busca promover la seguridad de cada uno de sus ciudadanos. Ello implica que cada uno de los individuos cuente con la certeza de encontrarse protegido ante distintas adversidades.

En tal sentido es que nos enfocamos en la seguridad social desde la salud ocupacional, exactamente referido a los trabajadores de la administración pública, pues lo que se busca en el presente trabajo es que aquellos funcionarios públicos que desempeñan una labor de alto riesgo deben ser incluidos dentro del anexo 5 del Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

A partir de esta premisa nos enfocamos en el principio de prevención y legalidad, pues lo que se busca es garantizar las condiciones óptimas de trabajo de los mismos. Ello implica garantizar de forma íntegra la protección de la salud, vida y bienestar de cada uno de los funcionarios públicos que cumplen una función que pueda significar un riesgo para sí.

Respecto a ello, el Estado, en materias similares, no se ha desatendido en el asunto y a lo largo de los años ha procurado protegerlo de la mejor forma. Un claro ejemplo son los seguros contra accidentes laborales, o la ley N° 26790 que regula el Seguro Complementario De Trabajo De Riesgo. Esta garantiza que todo trabajador que desempeñe una labor de alto riesgo cuente con una protección adecuada a la labor que desempeñe; es decir, busca proteger la salud del trabajador dentro de su ámbito laboral. Este nos conlleva a examinar las ocupaciones presentadas que pueden ser acreedoras de tal seguro, pues nos damos cuenta que hace alusión a “oficios de campo”, ya que, excluye la labor que desempeñan los funcionarios. En tal sentido debemos de entender que la presente investigación precisará que no solo las labores de campo han de ser calificadas como una labor de alto riesgo.

Es así que, una labor de alto riesgo no puede limitarse a lo ya establecida en la ley, pues de hacerlo dejaríamos un vacío legal; en tal sentido, una labor de riesgo ha de entenderse como la posibilidad de que un trabajador pueda sufrir un determinado daño a consecuencia de su trabajo (Cañada,2012), así como, toda circunstancia que termine siendo capaz de generar un peligro en el ámbito del desarrollo de una actividad laboral. Es así que es todo aquello que pueda generar un accidente o siniestro que tenga por resultado el generar lesiones o daños, ya sean, físicos y/o psicológicos.

Del mismo modo, existen una serie de leyes que prevé ciertos supuestos para tal protección, como la ley orgánica del Ministerio Público, el Código Procesal Penal, etc. que facultan a ciertos funcionarios el disponer de efectivos policiales para el desempeño de sus funciones. Esto terminaría limitándose a un aspecto logístico dejando de lado el aspecto social y con ello se dejando desprotegido el derecho al bienestar.

No obstante, hace falta señalar que el Estado peruano, si bien ha diferenciado dentro de la Ley Marco del Empleo Público las diferentes clases de trabajadores que tiene, este no ha delimitado término alguno para hacer referencia a aquellos funcionarios que cumplen un rol especialísimo, en cuyo caso se tendrá que diferenciar el término funcionario común del funcionario que cumple un rol especial. En tal extremo hemos de diferenciar los elementos que

integran tal concepto, lo que implica saber las actividades que desempeñan los funcionarios públicos y cuáles serían los posibles daños a su persona a consecuencia de su ejercicio.

Ello a su vez nos permitirá saber a qué clase de riesgo nos referimos en determinados supuestos, para finalmente determinar criterios que configuran una labor de alto riesgo realizada por funcionarios públicos además de distinguir las clases de funcionarios públicos dentro de nuestro ordenamiento que puedan desempeñar una labor de alto riesgo.

Es entonces que, el presente proyecto de investigación plantea el siguiente problema: ¿Cómo se debe entender el desempeño de una labor de alto riesgo realizada por funcionarios públicos? Y ante la misma; se formula la siguiente hipótesis: si el marco jurídico nacional no contempla expresamente la protección de funcionarios que cumplen un rol de alto riesgo dentro de la ley 26790, entonces se requiere una modificación de la misma a fin de incluir a aquellos funcionarios que desempeñan un rol de riesgo. Todo ello para finalmente terminar incluyendo a los funcionarios públicos que cumplen un rol de alto riesgo dentro del anexo 5 del reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

1. Revisión de la literatura

En el presente apartado de la investigación trataremos los antecedentes, referentes a las tesis, trabajos de investigación y artículos científicos que nos servirán como fundamento para sustentar el presente trabajo, asimismo desarrollaremos las categorías conceptuales y definiciones más relevantes que debemos conocer en relación al propósito de este estudio.

1.1. Antecedentes

1.1.1. Investigaciones que desarrollan la relación del Seguro complementario de alto riesgo

Iniciamos en el ámbito nacional con la tesis de pregrado del autor Diaz, F. bajo el título de “A propósito del deber de prevención, protección del trabajador frente a los accidentes derivados de actividades riesgosas. Garantías mínimas del SCTR a cargo de la EPS”; trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Pontificia Universidad Católica del Perú Facultad de Derecho, 2019. De la cual, a raíz de lo presentado en la investigación se concluyó que:

Accidente de trabajo es la contingencia que origine un perjuicio al trabajador dentro del ámbito de la realización de actividades laborales siendo en el trabajo o con ocasión a él, conforme se señala en la normativa a nivel nacional e internacional (...). En base a los Principios de Responsabilidad y Protección, la Aseguradora del SCTR deberá actuar en forma extensiva a la responsabilidad del empleador por el incumplimiento al deber de prevención, otorgando las prestaciones necesarias en la misma forma que debe hacerlo el empleador.

Esta resulta ser importante en la investigación pues nos presenta una definición amplia de un accidente de trabajo, así como sus alcances, y en el caso en particular se nos recuerda sobre quienes recae la responsabilidad de un accidente laboral y cuales son principios que rige dicha responsabilidad, pues de forma extensiva el actuar del empleador no se limita a una acción posterior sino al deber de prevención.

Por otra parte, el autor Huertas Gálvez, Paúl Wilder en su tesis para obtener el grado académico de Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad bajo el título de: “Análisis del seguro complementario de trabajo de riesgo de la salud en el primer nivel de atención, San Martín de Porres-2017”, presentada ante la Universidad Cesar Vallejo, 2019. El autor fija como sus objetivos: *Caracterizar la cobertura de salud por trabajo de riesgo en el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo de la Salud en el primer nivel de atención, 35 San Martín de Porres – 201*, de lo cual se llegó a la conclusión de:

Es preocupante que el personal de salud manifestó que el centro de salud no cuenta con cobertura en los beneficios del SCTR y no existe una gestión de salud sobre la importancia del SCTR para el trabajador de salud y existe día a día incidentes y eventos adversos, accidentes de riesgo en las atenciones asistenciales con los pacientes, actividades y/o procedimientos de salud por médico tratante del establecimiento de salud.

De la presente tesis se rescata la realidad social que se tiene sobre el SCTR, pues este llega a ser entendido, muchas veces, como un seguro “normal” y no uno especial que puede tutelar de una mejor forma ciertos bienes jurídicos, lo que genera en la población una ignorancia por parte de los posibles usuarios. Además, podemos señalar que este trabajo de investigación nos menciona que muchos centro médicos no cuentan con la cobertura del SCTR, lo que

posteriormente se relaciona con el presente trabajo de investigación al desarrollar la naturaleza del mismo seguro y ante qué circunstancias especiales se debe llevar a cabo a fin de garantizar un tratamiento médico especial.

Seguido a ello tenemos al autor Huayllasco Pérez, Ronald, que en su tesis para optar el título de Ingeniero Civil titulada “Evaluación y análisis de las prácticas en seguridad y salud ocupacional en la obra: construcción de oficinas en CACSCH”, presentada ante la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga en el año 2017 se planteó como objetivo de tal investigación la: *“Revisión bibliográfica disponible sobre la seguridad y salud ocupacional en la construcción, desde el punto de vista de legislativa, investigaciones, programas de implementación que permitan dar el contexto del desarrollo del tema”*, por lo cual se llegó a la conclusión de de:

La seguridad y salud ocupacional en la obra CACSCH se ve afectada porque no existe una clara manifestación de la política de la seguridad y salud de la empresa. empezando que la SSO no tiene un lugar dentro de la organización de la empresa.

Por lo que el presente trabajo de investigación podemos denotar que el SCTR ha de ser entendido como una necesidad ante las labores que impliquen un alto riesgo, ya sean desde la perspectiva pública como privada, pues como se ha hecho mención, el Perú debe garantizar la seguridad de todos los trabajadores, más aún si se pone en riesgo su vida o su integridad, tal como es el caso de esta empresa privada, cuyo rubro de actividad se abocaba a la construcción civil.

Del mismo modo el autor Erick Oscar Pérez Quispe, en su “Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Aseguramiento de los riesgos del trabajo en el Perú: el SCTR y un catálogo discriminatorio hacia la mujer trabajadora” presentada ante la Pontificia Universidad Católica del Perú Facultad de Derecho en el año 2019, en la que se planteó como objetivo el “dar cobertura a la persona humana frente al estado de necesidad, preservarla frente al riesgo social”, de lo cual se llegó a la conclusión de:

El SCTR se encuentra dentro del ámbito de la Seguridad Social, que es parte del sistema de protección por parte de la normativa internacional, más intrínsecamente relacionado a los Convenios de la OIT y de los Tratados sobre Derechos Humanos, lo cual haría un tránsito más fácil hacia un seguro de cumplimiento uniforme y obligatorio, tanto para las trabajadoras como para los trabajadores, fortalecido por el derecho a la prevención de riesgos en el trabajo. Y si queremos establecer el SCTR como un seguro de uniforme y obligatorio cumplimiento para toda persona trabajadora, se debe considerar lo previamente enunciado en la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, puesto que al reconocer un derecho a la prevención de riesgos laborales lo que se pretende es hacer hincapié en la importancia de la prevención en favor de las trabajadoras y los trabajadores.

Del cual podemos extraer que el SCTR debe dar cobertura a todos los trabajadores que aún no abarca en su totalidad a todos aquellos trabajadores que desempeñan una labor de alto riesgo, pues este debe procurar un cumplimiento uniforme y obligatorio para todos los trabajadores, ya que tiene un rol preventivo ante futuros accidentes de trabajo.

Asimismo, el autor Cusman Veramendi, Hector Javier en su trabajo de investigación para optar el Grado Académico de Maestro en Derecho Empresarial titulado “Análisis para una cobertura armónica del seguro previsional y del seguro complementario de trabajo de riesgo” presentada ante la Universidad de Lima, en 2017 llega a plantear el siguiente objetivo:

Plantear un modelo que permita implementar la cobertura armónica entre el Seguro Previsional del SPP y el SCTR, eliminando escenarios de discrecionalidad y arbitraje. Las particularidades del modelo de cobertura de ambos sistemas requieren, claramente, de la adopción de medidas que resulten de aplicación al mercado peruano con sus complejidades y características especiales y no necesariamente mediante la adopción de otro modelo aplicado en la región. La implementación suele ser distinta y lo concebido originalmente y ello puede suponer, incluso, la asunción de mayores costos para los particulares o, finalmente, para el Estado. Dicho aspecto es recogido en CIEDESS por el doctor Mesa-Lago durante la intervención que realizará en la sesión inaugural del Primer Seminario Internacional de Especialización en Seguridad Social, desarrollado en Chile en 1992, cuando plantea al José Piñera la disyuntiva no sólo respecto de los costos que la reforma chilena en Seguridad Social ha generado, sino incluso la complejidad a la hora de replicar el ajuste al modelo a países de la región con realidades socio económicas distintas y particulares.

De la misma que logro obtener la conclusión de:

Que, el desarrollo de la cobertura del SCTR, si bien muestra una evolución importante a lo largo de la historia, ha generado, con los últimos ajustes, escenarios en los que, al ser contrastados con el seguro previsional del SPP, genera situaciones en las que o no es posible determinar a la entidad encargada del pago del siniestro o, lo que es peor, escenarios de arbitraje que podría generar indefiniciones que podrían convertirse en permanentes, con la consiguiente falta de atención en el pago de siniestros vinculados a labores de riesgo o no. Además, los escenarios detectados pasan por la identificación de tres (3) condiciones particulares del SCTR: la existencia de un anexo que identifica labores o actividades de riesgos, la existencia de un registro de empleadores cuyos trabajadores realizan dichas actividades y la existencia de un modelo de cobertura supletoria a cargo de la ONP.

Del presente trabajo de investigación se denota el principio de progresividad pues desde su creación en 1997 el SCTR ha evolucionado a lo largo de su historia por lo que con el paso de los años se ha ido perfeccionando dicha protección. Sumado a ello tenemos la inclusión de nuevas labores dentro del mismo seguir, debido a su alto riesgo y la coyuntura en la que se da; así como los tipos de beneficios que otorga este seguro y saber cuáles son los requisitos para acceder al mismo.

1.1.2. Investigaciones que desarrollan el riesgo laboral

Asimismo, la presente investigación requiere que nos enfoquemos en el riesgo laboral dado que es pilar fundamental en la presente investigación, debido a ello recogemos distintos trabajos de investigación que fortalezcan la postura adoptada en el presente trabajo de modo que, entre ellos tenemos al autor Huerta León, Luis Fabriciano, Tafur Rojas y Marco Antonio, que en su tesis para optar el título profesional de Ingeniero Industrial, titulada “Diseño de un sistema de gestión de seguridad y salud ocupacional para minimizar los accidentes de trabajo en la empresa grupo MOYAN SRL”, que se presentó ante la Universidad Privada del Norte en el 2020, se llegó a plantear el siguiente objetivo: “*diseñar un sistema de gestión de seguridad y salud ocupacional para minimizar los accidentes de trabajo en la empresa Grupo Moyan S.R.L.*” De ello se llegó a la siguiente conclusión:

Para diseñar un Sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo en la Empresa Grupo Moyan S.R.L., fue necesario basarnos en el manual para la implementación del sistema de gestión en seguridad y salud en el trabajo según la Ley N° 29783 “Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo”. En este diseño se elaboró la Matriz IPERC de las operaciones críticas de riesgo significativo en la Empresa Grupo Moyan S.R.L., para lo cual se diseñó procedimientos, capacitaciones, formatos, y planes de seguridad en salud en el trabajo lo que

torna a este sistema en una herramienta importante para el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley vigente.

La presente tesis, pese a no ser de la rama de derecho, desarrolla la “Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo” a fin de implementar un sistema y gestión de seguridad para minimizar los accidentes laborales. Este tema no es algo nuevo ya que, siempre se ha buscado a los trabajadores, sin importar la labor que desempeñan, pero de acuerdo a la Ley N° 29783 deben existir estándares mínimos en las que uno debe desenvolverse para llevar a cabo su labor de forma más óptima. En tal sentido, el crear un sistema de seguridad para los trabajadores resulta ser algo necesario, no solo para optimizar su trabajo, sino para garantizar su libre desarrollo; es por ello que lo que rescato de esta tesis es el implementar ese sistema de seguridad para los trabajadores, pero ahora no lo enfocado en las empresas privadas como se ha venido dando, sino en los trabajadores de la Administración Pública, pues ahora es el Estado cumple el rol de empleador lo cual ocasiona que se encuentre en un rol especial a fin de prevalecer derecho que él mismo reconoce.

Del mismo modo, el autor Rodríguez, S. *en su Tesis* para optar el Título de Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú presentada en el año 2017 titulada “*La responsabilidad penal del empleador por la afectación a la seguridad de los trabajadores*” se extrajo el objetivo de:

Prevenir actos que vulneren los derechos de los empleados. El desarrollo de normas nos permite concluir cuando existe la obligación de velar por las condiciones de seguridad de los trabajadores y en qué medida o limitaciones son responsables, generalmente el empleador, los empleados, no permitiéndoles organizar sus propias actividades empresariales Derechos de terceros, en cuyo caso los derechos de los trabajadores se ven afectados.

Mismo trabajo que llevo a la conclusión de:

La regulación por parte del Estado de las condiciones de trabajo seguro se dio a través de normas aisladas desde inicios del siglo XX, debido a la tardía industrialización del país. Ninguna de estas leyes supuso el recurso a la intervención penal, opción legislativa que se adoptó en 2011 con la promulgación de la ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que incorporó por primera vez en el ordenamiento peruano el principio de prevención de riesgos laborales, en consonancia con los convenios de la OIT, y, producto de ello, un tipo penal orientado a sancionar la no adopción de las medidas de seguridad necesarias para el trabajo.

Los autores Sanchez, C. y Toledo, G. en su trabajo de tesis para optar el Título de Ingeniería Industrial en la presentada en el año 2013 titulada “Estudio, análisis y evaluación de la siniestralidad laboral en las empresas del sector construcción”, se llevo a rescatar como objetivo para la presente investigación el de “desarrollar el estudio de la siniestralidad en empresas del sector construcción, a través del estudio de indicadores.” Por lo cual se llegó a la conclusión de:

Desde que se promulgó la nueva Ley 29783 de Seguridad y Salud en el Trabajo se están sincerando las cifras de las víctimas que deja la inseguridad, en el sector Construcción y se puede tener indicadores más claros sobre como este sector se viene desarrollando en materia de accidentabilidad.

De esa tesis podemos destacar la proyección obtenida del desarrollo y satisfacción por la ley de seguridad en el trabajo, debido a que los siniestros a lo que uno se encuentra envuelto a consecuencia del desempeño de los trabajadores se ha ido disminuyendo en los diversos sectores.

Por otro lado el autor Saavedra, C. en su tesis para obtener el título de licenciado en enfermería presentada ante la Universidad Santo Toribio de Mogrovejo en el año 2018 titulada

“*Riesgos laborales y calidad de vida del personal de enfermería de unidad de cuidados intensivos, emergencia y centro quirúrgico de un hospital local. Chiclayo – 2018.*” Se llega a destacar el siguiente objetivo “estimar la relación entre los riesgos laborales y la calidad de vida del personal de enfermería de Unidad de Cuidados Intensivos, Emergencias y centro quirúrgico de un Hospital Local.”

Por lo cual se llegó a la conclusión de:

Las variables de estudio riesgo laborales y calidad de vida buscan la prevención de riesgos laborales y la concientización del personal de enfermería ocupacionalmente expuestos son requisitos indispensables para disminuir en cualquier instancia la accidentalidad por riesgos laborales que puedan repercutir en la calidad de vida.

Del mismo modo el autor Sánchez, S. en su tesis para obtener el Título de Ingeniero Industrial y de Sistemas prestada ante la Universidad de Piura titulada “Evaluación del riesgo laboral del proceso de caña de azúcar.” Presentada en el año 2016 se pudo extraer el siguiente objetivo: “Establecer una técnica analítica que sirva como herramienta en la planificación y gestión de la prevención del riesgo laboral.” Por lo cual se llegó a la conclusión de:

Elaborar e implementar estándares de seguridad, procedimientos de trabajo seguro con relación a los resultados de la Matriz IPERC del apartado 3.4 para minimizar el nivel del riesgo. Así mismo, se pueden elaborar procedimientos de que ayuden a la gestión del sistema de seguridad y salud en el trabajo, por ejemplo: procedimiento de capacitación, procedimiento de evaluación del desempeño, procedimiento de reuniones, procedimiento de inspecciones de seguridad y procedimiento de mejora continua.

1.1.3. Investigaciones dirigidas a la administración pública

Arce García, S., *La Prevención de Riesgos Laborales y la accidentalidad laboral en la prensa española: representación y cobertura a partir de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (1994-2014)*. Tesis Doctoral en Humanidades y Comunicación. Universidad de Burgos, 2017.

En la presente investigación el autor fija como su objetivo, determinar las inserciones a lo largo del periodo en estudio que tratan la accidentalidad laboral, la enfermedad profesional y la prevención de riesgos laborales, a través de la búsqueda de sus hemerotecas digitales de elementos y conceptos comunes en todo este tipo de documentos. Llegando a la siguiente conclusión:

En esta tesis se ha pretendido, a través de sus objetivos e hipótesis, el análisis de un aspecto muy poco atendido por los medios de comunicación. La atención y el establecimiento de agenda sobre la accidentalidad laboral han sido además muy poco estudiados, principalmente enfocados a pequeños periodos de muestra o a diarios locales, siendo los autores y artículos en su mayoría provenientes de instituciones públicas. A pesar de ser un aspecto poco analizado, todos los escritos siempre han hecho referencia a la importancia de los medios de comunicación en la situación de la accidentalidad laboral y su prevención desde los años 30 del siglo XX, como vía de concienciar a la opinión pública y cada sector implicado: trabajadores, empresarios y Administración Pública. Pero a la par todos los análisis, sean de prensa nacional o local o de diversa tendencia ideológica, tienden a considerar este problema solo ante los hechos catastróficos o que crean una alarma social por sus consecuencias o implicaciones.

El presente trabajo de investigación es fuente de inspiración directa de lo que se plantea en este trabajo, pues si bien es cierto que no es una tesis nacional, esta tesis española a partir de la ley 31-1995 empieza a tejer los simientes de la seguridad laboral no solo en un sector privado

sino también publico al señalar que varios de sus trabajadores requieren de una protección especial a consecuencia de la labor que esto desempeñan, pues si bien esto no implica el estar en su totalidad en el “campo” tenemos que entender que existen labores que desempeñan los funcionarios del Estado que pueden terminar atentando contra su propio bienestar

Cedeño, K. y García, G. *Propuesta de manual de seguridad y salud del trabajo en unidades de docencia, investigación y vinculación de la carrera de agroindustria*, tesis para la obtención del título de Ingeniera Comercial con mención especial en administración pública, escuela superior politecnica agropecuario De Manabí Manuel Félix Lopez, 2016.

El presente trabajo planteo como objetivo: “Proponer un Manual de Seguridad y Salud del Trabajo en Unidades de Docencia, Investigación y Vinculación de la Carrera de Agroindustria de la ESPAM MFL para contribuir a la prevención de accidentes laborales.” De lo cual se concluyó que:

La matriz de riesgos por puesto de trabajo, permitió identificar y describir los diferentes factores de riesgos a los que se encuentran expuestos las personas que laboran en los talleres, los mismos que se deben tener presente en sus labores diarias. Se diseñó un Manual de Seguridad y Salud del Trabajo de acuerdo con la estructura sugerida por el Ministerio del Trabajo de Ecuador para dichos Talleres Agroindustriales, el mismo presta apoyo al personal que labora en estas áreas de trabajo, ayudando a prevenir o mitigar los riesgos laborales, lo que permitirá realizar con mayor seguridad y desempeño su trabajo.

Jiménez Coronel Eiser Alexander, *Aportes para el buen funcionamiento del programa de Protección y Asistencia a Testigos y Colaboradores Eficaces del Ministerio Público en la persecución de casos de corrupción cometidos por Organizaciones Criminales*, Tesis para obtener el grado académico de Magíster, presentada ante la Política Jurisdiccional Pontificia Universidad Católica Del Perú, 2019.

En la presente investigación el autor fija como sus objetivos; *aportar, constructivamente, en el trabajo del Programa de Protección y Asistencia a Testigos y Colaboradores de la Justicia del Ministerio Público. En específico, se analizan sus debilidades y a partir de ellas, se presentan posibles soluciones a las falencias encontradas*, de lo cual se llegó a la conclusión de:

“El objetivo de este Reglamento es establecer las normas, procedimientos, pautas y requisitos relacionados con las medidas de protección que se concedan a los testigos, peritos, agraviados o colaboradores que se encuentren en riesgo con ocasión de su participación en el proceso penal, dictadas al amparo de lo establecido en el Libro Segundo, Sección Segunda del Título V del Código Procesal Penal.” (p.77)

De la presente tesis rescato el cumplimiento he implementación de normas, procedimientos y pautas para salvaguardar la seguridad de las personas que forman parte del programa de Protección y Asistencia a Testigos, esto a su vez relacionado a la creación e implementación de un marco jurídico que ya prevé una medida de protección para tales circunstancias y pese a verse ya regulado, lo que se postula son medidas para llevarlas a cabo de forma más eficiente. Del mismo modo, guarda una íntima relación con el tema propuesto por mi persona por cuanto ambos sujetos participes de tales proyectos o programas se encuentran en un estado de riesgo, ya sea por su colaboración o la realización de su función especial.

Monje Yucra, Bryan Antony y Otazu Pinto, Georges Morgan, *Problemática De La Definición De funcionario Y Servidor Público En El Código Penal Peruano*, Tesis para obtener el Título Profesional de Abogado: Universidad Nacional Del Altiplano, 2017.

En la presente investigación el autor fija como sus objetivos, “*determinar el desarrollo legal, jurisprudencia y doctrinal respecto del concepto de funcionario y servidor público en el derecho penal peruano; y, establecer los elementos propios que lo componen, para poder fundamentar una propuesta legislativa que pueda ayudar a superar la problemática en su aplicación por los órganos jurisdiccionales*”.

Llegando a la siguiente conclusión:

Se logró identificar elementos propios que constituyen la definición de funcionario público y servidor público (...), destacando los dos elementos que integran dicho concepto, a saber, título de habilitación y participación de la función pública, elementos entendidos como respecto al punto de participar en la función pública debe ser entendida como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos, y referente al título habilitante se entiende a toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; además, que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública.

De la presente tesis se puede destacar que no existe un término específico para los funcionarios que cumplen un rol especial, en tal sentido, y como lo demuestra la tesis, existe confusión entre los términos de funcionarios públicos y servidores públicos. En tal sentido, la tesis nos ayuda a delimitar quienes serían los sujetos favorecidos por el tema propuesto de tesis, así como, dar un acercamiento a cuáles serían los rasgos característicos de dichos “funcionarios” para que se entienda cuando los mismos realizan una labor especial.

Ramírez, I. “*Elaboración y aplicación de un sistema de gestión de seguridad y salud ocupacional para prevenir accidentes laborales en el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón santa elena, provincia de santa elena*”. Tesis de grado para la obtención del título de Ingeniero Industrial, Universidad Estatal Península De Santa Elena, Ecuador, 2016.

El presente trabajo planteo como objetivo: “Elaborar y aplicar un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud Ocupacional mediante la aplicación de la normativa legal vigente, para prevenir accidentes laborales en los trabajadores del GADMSE.” De lo cual se concluyó que:

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santa Elena no cuenta con un Sistema de Gestión de Seguridad y Salud Ocupacional que cumpla con los requerimientos legales vigentes en el Ecuador. Lo cual requiere de un presupuesto anual para la capacitación a los trabajadores en materia de Seguridad y Salud Ocupacional.

Salazar, L. *Influencia de la seguridad y salud ocupacional en el desempeño del personal en la ejecución del proyecto: mejoramiento y sustitución de la infraestructura de la institución educativa Gómez Arias Dávila*, Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Administración, Universidad Nacional Agraria De La Selva. 2018.

En el presente trabajo se fijó como objetivo: “Determinar la influencia de la seguridad y salud ocupacional en el desempeño del personal en la ejecución del proyecto: Mejoramiento y sustitución de la infraestructura de la Institución Educativa Emblemática Gómez Arias Dávila en la ciudad de Tingo María, provincia de Leoncio Prado, distrito de Rupa Rupa.” De lo cual se concluyó que:

La correlación entre la dimensión supervisión de la seguridad y salud ocupacional y el desempeño del personal resultó significativo ($P - \text{Valor} < 0.05$); con una correlación directa de grado positivo calificado como bueno ($r_s = 0.674$). indicando que mientras se le otorga las herramientas, los equipos de protección personal, una adecuada cultura y compromiso

preventivo, además de una adecuada inspección de los trabajos que realiza cada trabajador verificando si cumplen las medidas de seguridad en cada trabajo, también será probable que el desempeño del personal sea excelente en todo aspecto.

1.2 Bases teórico científicas

1.2.1. La seguridad y salud en el trabajo

El derecho laboral es una de las ramas que ha tenido mayor evolución a lo largo de la historia, ya que, es que en la actualidad no podemos hablar de un trabajo sin tener en cuenta la seguridad y salud del trabajador, lo que se encuentra, a su vez, íntimamente relacionado con la seguridad social. Ello constituye un vínculo especial entre estas dos ramas del derecho, y es que el autor Pérez (2019) citando a Rodríguez-Piñero señala que el trabajador de todo contrato laboral es el motor que permite que el trabajador realice sus funciones, es por ello que la protección resulta ser algo esencial, seguido de la Seguridad Social si un fin similar al velar por la protección y recuperación de todos los individuos y en el presente caso por la seguridad y salud de los trabajadores.

De acuerdo al autor Lengua Apolaya, citado por el mismo autor antes mencionado, fueron las mismas normas de Seguridad Social las primeras en fijar conceptos ante los distintos infortunios que uno podía sufrir, por lo que se debía predisponer un deber asistencial y social por parte del Estado hacia todos los individuos. Es que mediante la positivización de los riesgos profesionales se cumplía el rol específico de proteger a los trabajadores, con respecto a la Seguridad Social, y por ello qué se buscó identificar situaciones en la que un trabajador puede verse envuelto a fin de hacer valer dicha tutela efectiva de protección por parte del Estado. Así pues, terminaríamos identificando como contingencias a todo aquello que uno puede verse afectado a consecuencia de un evento futuro e incierto, por lo que uno requeriría una asistencia o compensación por lo sufrido.

El contrato laboral, entonces, es donde radica la importancia del principio de protección de la seguridad y salud del trabajador pues en esta reside las obligaciones que se van a cumplir a lo largo de su vida laboral, pues de la misma manera se nos advierte el deber del empleador, a fin, de proteger la salud de sus trabajadores; debido a que este actúa como garante. Mientras que en la Seguridad Social garantiza la protección de los ciudadanos en un plano más general, por lo que solo basta que se produzca algún maleficio a una persona para que entre en acción la prestación necesitada.

Por lo expuesto podemos decir que la seguridad y salud en el trabajo se desarrollan de forma independiente al derecho laboral y a la Seguridad Social ya que crean un vínculo de dependencia entre ambos, lo mismo que si bien reflejado ante la necesidad de cualquier persona a que sufra un riesgo indistintamente de ser grave o no por lo que únicamente se busca es evitar la reducción de calidad de vida del mismo.

1.2.2. La teoría del riesgo permitido

Los distintos oficios que se ejercen en el territorio nacional se distinguen por distintas particularidades que tiene, y es que cada una de ellas puede asumir distintos retos, que en ciertas circunstancias pueden implicar un daño a un bien jurídico protegido como lo es la vida, es por ello que la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo fue una de las primeras en señalar la responsabilidad a consecuencia de tal o cual actividad laboral. Es por ello que el primer responsable llegaría ser el empleador, debido a que el daño se puede ocasionar por “todo desplazamiento que realice el trabajador en cumplimiento de una orden o la ejecución de una

labor por encargo de éste (...) incluso si ésta se desarrolla fuera del lugar y las horas de trabajo”, siendo estas dos últimas razones discutida debido a que el contrato es laboral es la que rige las obligaciones y horas laborables del trabajador, en respuesta a ello tenemos el principio de razonabilidad que surge como medio justificante a las funciones adicionales que un trabajador pueda cumplir, ya que, si el actuar fue en aras de su responsabilidad Laboral, el empleador responderá por lo ocurrido.

En tal el sentido, esta teoría, que vincula la responsabilidad del empleador con el trabajador ante cualquier riesgo que este último pueda asumir a consecuencia de las labores desempeñadas, nos revela los alcances de protección que puede recibir un trabajador, pues lo cotidiano sería una protección referida al centro de labores, pero puede darse las circunstancias en el que se prolonguen dicha protección, ya sea en el trayecto de ida o de vuelta al centro de labores, lugares ajenos al centro cotidiano de labores o, en su defecto, donde reside un trabajador, debido que en cada caso particular se ha de evaluar la proveniencia del riesgo laboral, lo que en un futuro ocasionaría la creación de nuevas medidas para cubrir estos nuevos alcances de protección.

1.2.3. El principio protector, de prevención y la buena fe laboral

En el derecho laboral existe una serie de principios que rigen la relación laboral entre las partes, por ello, cuando se habla de la protección de los trabajadores hablamos de ciertos de principios que resaltan por sus características, pues estos actúan de forma íntegra para salvaguardar bienes jurídicos de primera línea, como son: el principio protector, el de prevención y la buena fe laboral,

De acuerdo al autor Pila, los define como principios primarios del derecho laboral, cuyo fundamento radica en equiparar las desigualdades que existen entre empleador y trabajador. Este último, al encontrarse en una posición desventajosa, requiere un soporte legal que lo proteja ante cualquier adversidad. Todo ello es inspirado en “la idea central en el que el derecho social no inspira, no es idea de desigualdad entre personas, sino de la nivelación de desigualdades entre aquellos que existe.”

A groso modo, la desigualdad jurídica existente entre empleado y trabajador requiere que esta parte cuente con una protección especial, ya que es considerada la parte débil de la relación laboral.

El principio protector desencadena la necesidad de entender la situación en la que un trabajador se encuentra, ya sea tras un análisis de las labores que desempeña, la mismas que han de ser reconocidas en las cláusulas de obligaciones del contrato laboral, así como los medios utilizados para el desempeño de sus funciones, debido a que con esta información se sabrá cuáles son los alcances del mismo.

Existe entonces una correlación en la protección del más débil de la relación jurídico laboral con el principio protector, visto que promueve a que el trabajador cuente con el respaldo jurídico para hacer valer sus derechos. Aquí el principio protector, o “principio de disparidad social” o “correlativo de la desigualdad social “procura eliminar, o al menos atenuar o disminuir aquellas desigualdades que existen en ambas partes. (Pasco, 2013)

Entonces, el principio protector, ha de reconocerlo en cualquier relación laboral a causa de la desigualdad, siempre existente, entre las partes de la relación laboral. Al respecto Montoya (2019) señala que las labores desempeñadas por un trabajador no siempre se van a limitar a lo establecido en un contrato existiendo circunstancias en el que un trabajador tendrá que salirse de lo pactado establecidos a fin de garantizar una máxima eficacia a la entidad empleadora.

Por lo que, en la carga probatoria cabe la posibilidad de señalar la primacía de la realidad sobre lo constituido en un contrato, sumado a ello, entendemos que estos nuevos alcances que

un trabajador puede tener con la entidad prestadora forman parte del principio de la buena fe laboral. Entonces, para objeto práctico de la investigación se ha de entender cómo el medio sostenible entre las partes laborales a fin de garantizar un máximo rendimiento, ya sea por parte del empleador al brindándole los medios necesarios para garantizar los derechos al trabajador, o el trabajador cumpliendo con sus obligaciones designadas y, si es que la situación lo amerita, se requerirá un esfuerzo adicional para que la entidad empleadora cumpla con sus objetivos.

De acuerdo a la autora Cristina Gargajo, este principio puede ser abordado por las dos partes contractuales, dado que, el mismo que tiene sus alcances desde antes, durante y después de haber existido el contrato de trabajo; pues su naturaleza radica en el contenido ético-jurídico, lo que se busca es evitar cualquier abuso del derecho a fin de beneficiar alguna de las partes.

El desempeño en cualquier actividad laboral requiere un entendimiento doctrinal en cuanto a los posibles riesgos que se puede acarrear en consecuencias del ejercicio de sus funciones. Si bien esto no hace alusión netamente al desempeño del mismo trabajador, se ha de establecer cuáles son los daños a los que uno pueda sucumbir a consecuencia de la labor desempeñada; ya que lo que se pretende no es resarcir el daño causado, sino anticiparlo. Por ello, que el principio de prevención busca adelantarse a cualquier suceso que pueda implicar un riesgo para la salud del trabajador.

Sumado a ello, tenemos que la doctrina española, en su ley de prevención de riesgos laborales, nos da algunos alcances en que el empleador debe prever para salvaguardar la integridad de sus trabajadores. Entre ellos, tenemos el evaluar los riesgos a los que uno puede ser acreedor, localizar el riesgo y combatirlo desde origen, hacer un plan de prevención a fin de encontrar un conjunto de técnicas prudentes para la organización del trabajo y las condiciones de trabajo, adoptar medidas de protección individual e instruir a sus trabajadores, entre otros.

Todo ello se debe a que la entidad empleadora debe considerar las capacidades profesionales de los trabajadores en virtud a las actividades que pueda desempeñar, debido a que se deben adoptar mi deficitario a fin de garantizar que la zona de trabajo sea la menos riesgosa posible.

1.3. Definición de términos básicos

1.3.1. Funcionarios Públicos

Hoy en día, el término de funcionario público y servidor público resultan ser similares, pues ambos laboran al servicio del Estado, por lo suponemos que se trata de un mismo trabajador. Por ello, al desarrollar el presente trabajo de investigación, hemos de señalar cuales son las distinciones entre ellos a fin de delimitar el trabajo de investigación.

Si bien es cierto la constitución vigente, de 1993, hace alusión ambos términos, es la ley 28175 la que delimita cada uno de los términos. Por ello, la Ley Marco del empleo público lo define como aquel “que desarrolla funciones de preeminencia política, reconocida por norma expresa, que representan al Estado o a un sector de la población, desarrollan políticas del Estado y/o dirigen organismos o entidades pública y a su vez” y, de la misma forma, ello se encuentra reforzada por la Casación N° 634-2015, en la que se establecen dos criterios para poder identificar a un funcionario público, siendo estos:

- a- La incorporación de la función pública.
- b- La posibilidad efectiva y sin tener el cargo público.

Sin duda alguna el servidor público se caracteriza únicamente por en el primer supuesto, mientras que los funcionarios públicos sobrepasan estos límites por lo que se requiere un criterio superior. Este es la posibilidad de ejercer este cargo. Pues la elección del mismo se debe a criterios especiales, que de cierto modo resultan ser criterios esenciales para su función.

Entonces, el funcionario se caracteriza por la particularidad que tiene en el ejercicio de su función, ya que, sus actos se vinculan con sus acciones relacionadas con el Estado, estableciendo de esa forma una relación *Inter partes*, a fin de favorecer los objetivos sociales superiores perseguido por el Estado, excluyendo de dicha forma los personales.

1.3.2. Medidas de Protección para funcionarios

La doctrina nacional no a los recogidos medios idóneos para salvaguardar la integridad de los funcionarios público. A consecuencia de ello, es que nos remontamos a doctrinas internacionales para saber que son las medidas de protección para los funcionarios público. La primera respuesta que se nos da es que son las medidas adoptadas para evitar la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado de su trabajo; teniendo como base, el rol que cumple un determinado funcionario público a fin de determinar su labor como uno de alto riesgo. (Confederal de Juventud-España)

Son las directrices o actuaciones que lleva a cabo el gobierno a fin de garantizar la integridad física y moral de los trabajadores, es decir, el uso de mecanismo para proteger a sus funcionarios públicos involucrados en los casos que se demuestren el rol de alto riesgo que cumplen. (Gobierno de España)

Estos mecanismos utilizados por el Estado den ser utilizados para salvaguardar la integridad del funcionario público, ya que estos pueden llegar a cumplir un rol de riesgo, a tal punto que puede perjudicar su salud física como psicológica de los mismo (Administración General del Estado- España)

En tal sentido, podemos definir a las medidas de protección para funcionarios públicos como aquellas directrices o actuaciones utilizadas por el Estado a fin de garantizar la salud y seguridad de sus trabajadores durante las labores que desempeñen. Estas, a su vez, no se limitan a un mero ejercicio de su actividad, sino que han de ser optimizadas dentro y fuera de su centro de labores, a fin de no solo garantizar un buen rendimiento del mismo, sino el de garantizar el bienestar del trabajador.

1.3.3. Labor de alto Riesgo

La gama de labores que uno puede desempeñar nos obliga a evaluar que trabajos pueden ser considerados como de alto riesgo, aunque sea mínimo, y que pueda acarrear en un perjuicio al trabajador.

Es entonces que esté hecho futuro e incierto llega interpretarse como un peligro existente, presentado al momento de desempeñar una labor, ya que, la naturaleza del mismo oficio predispone de manera anticipada el riesgo en el que uno puede sucumbirse por el ejercicio del mismo, no hay duda que el alto riesgo laboral es entendido como aquel infortunio que puede generar heridas, daños físicos o psicológicos, traumatismos, etc. (Definición MX)

Los alcances del riesgo laboral nos permiten entender que no solo dentro del centro de labores un trabajador puede ser víctima de un siniestro, por ello toda circunstancia capaz de causar un peligro en el contexto del desarrollo de una actividad laboral, ya sea dentro o fuera del centro de trabajos, podría interpretarse como un riesgo laboral, siempre que se demuestra que lo ocurrido guarde estrecha relación con lo desempeñado.

Por lo que todo aquello que puede producir un accidente o siniestro con el resultado de heridas o daños físicos y/o psicológicos es entendido como un riesgo. El efecto siempre será

negativo sobre la persona que lo sufre. Los factores de riesgo en los diversos tipos de trabajo son diferentes y los daños causados son de diferente gravedad. (Bee-Digital)

Bestratén (2011), citando el artículo 115 de la Ley de Seguridad Social de España, define a la labor de alto riesgo como una actividad que puede ocasionar lesiones corporales al trabajador a consecuencia a la labor que este desempeña. Ello incluye que las lesiones pueden darse dentro del centro de trabajo, el trayecto habitual utilizado por el mismo y el domicilio del trabajador, siendo estos últimos conocidos como “*in itinere*”.

Entonces podemos definir a una labor de alto riesgo como aquella actividad realizada por un trabajador, dentro o fuera de su centro de labores, que pueden generar algún tipo de daño o siniestro, ya sea de forma física como psicológica. Teniendo en cuenta que el factor de riesgo ha de ser considerado como un parámetro a considerar de acuerdo a la función desempeñada, pues este actúa como un factor tomado en cuenta por el empleador para aminorar los riesgos que se puedan prever.

Por ello, de forma extensiva una labor de alto riesgo debe ser entendida como un hecho que afecta las capacidades de un trabajador, lo que termina perjudicando de forma irremediable su integridad, ya sea adquiriendo alguna enfermedad o algún accidente que poniendo en riesgo su propia integridad.

1.3.4. Seguro Complementario de Alto Riesgo

Dentro del territorio nacional existe una diversidad de actividades laborales que, en ciertas ocasiones requieren un reconocimiento ante el posible riesgo a la que un trabajador pueda verse sometido. Por ello, el Estado peruano reconoce la existencia de labores más riesgosas que otras. Con ello, se busca proteger a los trabajadores ante tales situaciones, ya sea por lesiones o enfermedades ocupacionales, es por ello que se crea Seguro Complementario de Trabajo del Riesgo; el mismo que fue instaurado en el año 1997 mediante la ley 26790, la cual desarrolla la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, la misma que se caracteriza por buscar una cobertura adicional para aquellos trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo. La naturaleza de ella radica en la obligatoriedad del empleador a fin de proteger a sus trabajadores ante incidentes de fuerza mayor que puedan dañar de forma permanente al trabajador.

Recordemos que el SCTR tiene dos coberturas, la primera por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, ya que se considera como accidente de trabajo aquel fenómeno producido dentro o fuera del centro de labores que dañe al trabajador, siempre y cuando su actividad sea consecuencia de la ejecución de una orden del empleador o bajo la responsabilidad del mismo. La enfermedad profesional hace alusión a cualquier estado patológico de carácter permanente o temporal que sobrevenga al trabajador a consecuencia directa de la labor desempeñada o el medio donde ejerce sus funciones.

Asimismo, este seguro llega a ofrecer los tipos de prestaciones ya sean en salud y económica, la primera se encuentra a cargo de cualquier entidad prestadora de servicios de salud, mientras que la segunda se encuentra a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o alguna compañía de seguros similar, siendo estas de sobrevivencia, pensión de invalidez o gastos de sepelio.

Entonces, de acuerdo a lo establecido por la SBS (2018), entendemos que este seguro atiende a los trabajadores que son propensos a sufrir un alto riesgo en su actividad laboral. Las entidades

prestadoras de salud o de seguros tienen la obligación de brindar las prestaciones debidas; pues a través de la figura supletoria que se encuentra regulada en el artículo 88 del decreto supremo N° 009-97-SA las entidades tendrán la capacidad de solicitar a la entidad empleadora el costo de las prestaciones otorgadas a su trabajador.

En virtud a lo anterior tenemos que, el artículo 19° de la Ley N° 26790, establece lo siguiente:

Artículo 19.- Seguro Complementario de Trabajo De Riesgo

El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo otorga cobertura adicional a los afiliados regulares del Seguro Social de Salud que desempeñan las actividades de alto riesgo determinadas mediante Decreto Supremo o norma con rango de ley. Es obligatorio y por cuenta de la entidad empleadora. Cubre los riesgos siguientes:

- a. Otorgamiento de prestaciones de salud en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con el IPSS ó con la EPS elegida.
- b. Otorgamiento de pensiones de invalidez temporal o permanente y de sobrevivientes y gastos de sepelio, como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, pudiendo contratarse libremente con la ONP o con empresas de seguros debidamente acreditadas.”

De ello podemos decir que a través del SCTR se perfecciona la relación laboral entre empleador y trabajador mediante la suscripción a este seguro. Así la entidad empleadora le garantiza al trabajador una acogida en una entidad aseguradora.

Tal como lo señala Javier Paitán citado por Diaz, el SCTR manifiesta técnicas de colaboración y gestión de los sistemas de protección social. El Estado, en base del sistema administrativo indirecto, actúa mediante de distintos órganos reguladores, fiscalizadores y supervisores.

Por tu lado el artículo 11 del Decreto Supremo 003-98 establece que el empleador debe asentar un carácter preventivo, relacionado al principio de prevención ante la labor que puedan realizar sus trabajadores, pues esto establece que:

Artículo 11.- Deberes de la Entidad Empleadora

Son deberes de la Entidad Empleadora:

- a) Procurar el cuidado integral de los trabajadores y de los ambientes de trabajo;
- b) Diseñar y ejecutar programas de salud ocupacional y seguridad industrial;
- c) Informar al IPSS o la EPS, así como a la ONP o la Compañía de Seguros, sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales detectadas en sus centros de trabajo; así como los cambios que se produzcan en sus centros de trabajo en materia de procesos de fabricación; ingresos, incapacidades, licencias, vacaciones, suspensiones de contratos de trabajo, modificación de salarios y ceses de sus trabajadores;
- d) Facilitar la capacitación de los trabajadores del centro de trabajo en materia de salud ocupacional y seguridad industrial;
- e) Las demás obligaciones previstas en la legislación laboral y otras normas sobre salud ocupacional y seguridad industrial.

Con ellos establece que el empleador tiene la obligación de adoptar medidas para salvaguardar la integridad de sus trabajadores ya sea mediante programas preventivos o el uso de medios para evitar algún tipo de afectación mayor, todo ello en conjunto las aseguradoras u organismos prestadores de servicios.

2. Materiales y métodos

La presente investigación corresponde a la tipología de investigaciones documentales, teóricas o bibliográficas, ya que tiene en cuenta el análisis de su objeto de estudio a partir de las bases teóricas y conceptuales que desarrollan en profundidad los contenidos encontrados en las diversas fuentes bibliográficas, tanto físicas como digitales.

Por tanto, una búsqueda de tipo documental no se trata solo de registrar o recopilar información a través de fuentes bibliográficas. Sino por el contrario, es necesario interpretar y reflexionar sobre la información obtenida, bajo un juicio crítico para dar a luz nuevos conocimientos.

La información recogida en los documentos consultados se ha tomado como protagonista y constituye el listado de referencias bibliográficas. Se utilizaron herramientas como libros, artículos y revistas científicas, entre otras fuentes relacionadas, para el posterior análisis e interpretación del contenido y alcance del principio de no devolución en el contexto de la doctrina internacional y el derecho nacional, a nivel normativo, doctrinal y nivel jurisprudencial.

Por lo anterior, aplicamos la descripción e interpretación como procedimientos; y recurrimos a la observación, la firma y el análisis normativo como técnicas.

Nuestra investigación se desarrolla en base a un objetivo general y dos objetivos específicos, los mismos que se detallan a continuación:

- El primer objetivo específico consiste en determinar los criterios que configuran una labor de alto riesgo realizada por funcionarios públicos.
- El segundo objetivo específico es distinguir las clases de funcionarios públicos dentro de nuestro ordenamiento que desempeñan una labor de alto riesgo.

Finalmente, una vez realizado el análisis de cada uno de los objetivos específicos, se planteará la modificación del anexo cinco del Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud para inscribir a los funcionarios públicos que realizan una labor de alto riesgo.

La principal técnica utilizada para el desarrollo de nuestra investigación es el uso de archivos, cuya herramienta es el registro, la extracción de archivos bibliográficos, resúmenes, leyes, análisis y comentarios sobre documentos.

De la aplicación de estas herramientas se obtuvieron los resultados, a partir de los cuales se determinaron conclusiones que incluyen los criterios a utilizar para limitar el retorno de personas con discapacidad al país de origen.

3. Resultados y discusión

3.1. Una visión general de labores de alto riesgo

A lo largo de los años el Perú ha demostrado un interés particular sobre todo sus trabajadores, como se pudo demostrar con anterioridad en el anexo cinco del Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud en el trabajo señala que los trabajadores que desempeñan una labor que, puede poner en riesgo su propia integridad, requiere de una protección especial. Pero antes de enfocarnos en todo ello hemos de señalar que el riesgo laboral no es únicamente atentatorio contra la vida, el cuerpo o la salud del trabajador, sino que dependiendo de la labor desempeñada es que uno tiene la tendencia a sucumbir en un riesgo, es entonces que nos percatamos que existe una serie de peligros laborales con sus propias características que de alguna u otra forma afectan al mismo trabajador.

De acuerdo al Select Business School los peligros laborales se define como una serie de actividades llevadas a cabo dentro del centro de trabajo y que a consecuencias de las mismas se deriva algún daño, ya sea de carácter patológico o accidental. En ese sentido se ha de señalar cuáles son las clases de riesgo laboral a los que un funcionario se encuentra predispuesto a sufrir.

Primero tenemos a los peligros físicos, que suelen ser los más comunes, muchas veces se les suele relacionar con algún tipo de golpe que genera algún tipo de fatiga o daño corporal (contusión), la misma que termina siendo derivada de alguna actividad física.

Del mismo modo tenemos los peligros químicos, que por su propio nombre estos han de ser producidos por algún compuesto químico o ambiental; a este tipo de riesgos se le atribuyen las enfermedades que uno puede contraer, ya sea por la inhalación o absorción de algún componente ajeno a lo cotidiano.

Seguido a ello tenemos los peligros ergonómicos, los cuales son atribuidos, mayormente a aquellas personas que realizan alguna función de oficina, pues esto surgen a partir de posturas inadecuadas o el levantamiento excesivo de peso

Por otro lado, tenemos los peligros psicosociales que son ocasionados por el estrés del ritmo laboral, la fatiga laboral o una rutina monótona del trabajador al desempeñar un mismo que hacer, de esa clase de peligro surge lo que hoy en día se conoce como estrés laboral o ansiedad en el centro de labores.

Dentro de esta gama de peligros laborales resalta, además, uno en particular el cual es el peligro ambiental que, se caracteriza por ser el único hecho que no puede ser controlado por el ser humano, pues eso se produce a consecuencia de algún tipo de catástrofe natural o un fenómeno natural, que escapa de todo tipo de previsión humana, En este sentido estamos hablando de inundaciones terremotos, lluvias, tempestades, entre otro.

Finalmente tenemos los peligros mecánicos que pueden producirse a consecuencia de algún uso de maquinaria utilizada para el desempeño del trabajo y a consecuencia de todo ello el trabajador puede sufrir de golpes, quemaduras, cortes, entre otros.

Después de haber recogido toda esta información se ha apreciado que la labor desempeñada por un funcionario puede verse arraigada a un peligro mayor, pues dentro de esta gama de peligros laborales existe la posibilidad de que el trabajador entre a una categorización de alto riesgo. Si bien es cierto el funcionario público desempeña mayormente una labor oficinista, el cual calzaría un el riesgo ergonómico o psicosocial, lo que no resultaría ser una razón suficiente

para que se le reconozca como una labor de riesgo, no hemos de olvidar las actividades externas a las mismas que, en consecuencia, representarían un riesgo distinto a los dos antes mencionados.

Entonces, hemos de hacer mención que la doctrina peruana señala en los artículos 7 y 10 de su carta magna el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social. En este, primero se nos habla de la protección, promoción y defensa de la salud, mientras que el artículo 10, garantiza el derecho universal y progresivo a que toda persona cuente con la seguridad social para que se sienta protegida contra cualquier contingencia y poder elevarás, a su vez, su estilo de vida. Entonces, encontramos en estos dos primeros artículos el interés por el Estado de tutelar estos bienes jurídicos, pues resulta inherente entender la protección de las personas como un derecho fundamental. Del mismo modo, la ley N° 26842, ley General de Salud, reconoce que la salud es una condición indispensable para todo desarrollo humano, así como, medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo siendo este de interés público.

En base a ello, tenemos que nuestro ordenamiento jurídico garantiza a los trabajadores calidad dentro de su centro de labores, para que puedan desempeñar sus actividades de la mejor forma, ya sea que el empleador le brinde los medios o medidas necesarias para salvaguardar su integridad o el uso de mecanismos que permita que el trabajador desempeña sus actividades con mayor eficiencia.

Seguido a ello tenemos que las garantías constitucionales; antes mencionadas, resultan ser derechos que ya se encuentran establecidos en normas especiales, por lo que llega a ser un claro ejemplo de que el Estado peruano siempre se ha preocupado por el bienestar de todas las personas y en consecuencia de sus trabajadores. Es entonces que se reconoce la protección en caso de riesgo laboral, debido que se busca salvaguardar la integridad de las personas, ya que, se busca evitar una afectación personal.

Ahora bien, si tenemos en cuenta de que existen distintos tipos de riesgos laborales y que cada uno cuenta con cierto grado de complejidad por su misma naturaleza, hemos de entender que la seguridad social pone en tela de juicio las posibles afectaciones hacia la persona, por lo que, teniendo en consideración los bienes jurídicos tutelados, hemos de entender que siempre se dará mayor protección al cuerpo, la vida y la salud pues son fines supremos del Estado y la sociedad.

En tal sentido hemos de entender que el fundamento de la protección del trabajo de alto riesgo radica en la protección del trabajador a que pueda sufrir un daño irreversible a consecuencia de la actividad funcional que desempeña dentro de una empresa o en su defecto en representación de la misma.

Después de haber reconocido que no todos los riesgos laborales tienen las mismas afectaciones a los trabajadores, sino que estos se dan a consecuencia de las distintas labores que estos cumplen o desempeñan, reconocemos que existe una distinción entre cada uno de ellas, y es que debido a las distintas afectaciones y los distintos grados de la misma es que surge el Seguro complementario de trabajo de riesgo o SCTR. Este categoriza a ciertas labores como más riesgosas, ya que, se ve reflejado un daño palpable hacia la persona o individuo y que por la naturaleza de la misma labor se requiere de una protección especial a fin de proteger los bienes jurídicos tutelados, como lo son el cuerpo y la vida, ya que, no existe un criterio uniforme para determina, si una labor ha de ser categorizada como uno de alto riesgo o no. Entonces debe existir una serie de factores culminantes que determinen si la actividad que se realiza puede generar un daño irreversible o, en su defecto, resulte ser algo grave.

El reflejo de la necesidad requiere realizar un análisis para determinar si una labor puede ser considerada como una de alto riesgo, pues se requiere que esta vaya acorde a la teoría del riesgo permitido, por lo que, de manera anticipada, podemos dar vestigio de lo que podrían ser los criterios a considerar para determinar si una labor puede ser considerados de alto riesgo.

En ese sentido, el primer elemento a evaluar llegaría ser la coyuntura social en la cual un trabajador se desempeña, es decir el contexto laboral en la cual uno va a realizar sus actividades laborales. Este primer punto se destaca por la necesidad de analizar el medio en el cual un trabajador se desenvuelve, pues la coyuntura social dicta la razón por la cual un trabajador accede a un determinado puesto de trabajo o, en su defecto, cuáles fueron los hechos por lo que un trabajador tuvo que desempeñar determinada actividad.

Asimismo, tenemos que tener en consideración la ubicación donde un trabajador desempeña sus funciones debido a que las labores desempeñadas dentro del territorio nacional varían depende de la localidad en la que uno se encuentra, podemos poner el ejemplo de la actividad minera que se desarrolla en la sierra.

Por otro lado, tenemos los medios y medidas utilizados por el empleador para salvaguardar la integridad de sus trabajadores, ya que, los distintos oficios que uno puede llegar a realizar requieren de medidas especiales que puedan proteger a los trabajadores ante cualquier incidente de fuerza mayor. Estos resultarían ser necesarios para ejercer una determinada labor, por lo que no se habla necesariamente de las herramientas de trabajo para el desempeño laboral, sino que son medidas indispensables, adicionales a las herramientas de trabajo, que permite la protección de sus trabajadores ante un riesgo laboral. Cabe señalar que estos medios no solamente se limitan a objetos sino a leyes que garanticen dicha protección, como ya lo viene haciendo el ordenamiento jurídico peruano, ejemplo de ello tenemos artículos de nuestra Constitución, la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y el SCTR.

Del mismo modo, toda relación laboral se encuentra supeditada al reconocimiento de un vínculo entre dos partes. Este punto, aparentemente es subjetivo, se refleja en la necesidad laboral producto de las necesidades de la entidad empleadora, ya que, basándose en el principio de la buena fe laboral, primacía de la realidad y razonabilidad es que nos damos cuenta que existe un vínculo entre empleador y trabajador que les exige, a este último, el desempeño de labores fuera de su centro laboral, por lo que independientemente, a circunstancias del caso, es el que el empleador debe responder por la integridad de su trabajador.

Dicho de otro modo, las labores de alto riesgo desempeñadas por los trabajadores han de guiarse por ciertos parámetros que nos permitan la identificar si una labor puede ser entendida como una riesgosa o no.

Es entonces que estos llegarían a ser los presuntos criterios a adoptar ante necesidad específica o determinante de los trabajadores para saber si la labor que un funcionario desempeña implica o requiere de una protección especial distinta a la acostumbrada, por lo que tras haber hecho mención a los criterios antes mencionados caemos en la necesidad de definirlo a fin de darles mayor profundidad.

La doctrina peruana dentro del margen de la labor de alto riesgo no ha hecho mayor pronunciamiento, pues las labores reconocidas como riesgosas nacen de la necesidad social y no de criterios preestablecidos, con ello se quiere decir que el ejercicio de una labor puede ser reconocida como riesgosa a consecuencia de las circunstancias que le rodean.

La seguridad social garantiza dicha protección de forma general al proteger la vida de todos sus ciudadanos, ya sea de manera específica, mediante la protección de los trabajadores, entre ellos los de alto riesgo, a través de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo y el SCTR. Esta,

que a la par se guían por el derecho laboral y a su vez por los principios rectores del mismo, señalan que la protección de los trabajadores de alto riesgo se basa en el principio de universalidad, pues los alcances generales van dirigido a todos los trabajadores, independientemente del tipo de riesgo al cual uno puede encontrarse supeditado, ya que lo que se busca es una protección integral al trabajador

Del mismo modo tenemos el principio de buena fe laboral que se ha de entender en el trabajo como el correcto actual de las partes laborales a fin de garantizar una buena relación laboral en el desempeño de sus funciones respecto a la organización o entidad.

Además, tenemos el principio de primacía de la realidad que lo que busca es la primacía lo que sucede en la cotidianidad laboral sobre lo que pueda establecerse en un contrato laboral, ya que, si un trabajador requiere sobrellevar una carga laboral que puede implicar un riesgo es el empleador quien debe responsabilizarse por tal actuación siempre y la ejecución de actos del trabajador, es necesario señalar que la actuación debe guardar relación con las funciones del trabajador.

El último principio mencionado, que es el principio de razonabilidad, tiene como alcance los límites del trabajador en cuanto al desempeño de sus funciones, el preguntarse hasta qué punto es razonable que un trabajador desempeñe determinada actividad resulta necesario para determina los riesgos a los que uno se va someter. Ello guarda una estrecha relación con la teoría del riesgo permitido, pues en la medida de qué un trabajador pueda realizar una actividad de forma eficiente sin que se vea perjudicado, entendemos que es un actuar diligente por parte del empleador hacia el trabajador, en cambio sí un trabajador sobrepasa dichos medios razonables, sometería al mismo a un riesgo inminente relacionado a una necesidad extraordinaria de la entidad empleadora, lo que termina justificando su actuación. Es entonces que el principio de razonabilidad se ciñe bajo parámetros generales de protección al trabajador.

3.1.1. Regulación del SCTR en el ámbito nacional e internacional

3.1.2. Convenio 102 OIT

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) cumple un rol fundamental en el trabajo de investigación, ya que busca que los partícipes de esta organización acaten ciertas normas a fin de prevenir cualquier tipo de accidente que pueda afectar su entorno laboral.

En relación a ello, el Convenio 102 alude a las medidas adoptadas para salvaguardar la integridad de los trabajadores. La cuestión es que al ser un convenio internacional su interpretación es entendida como una pauta general, por lo que su percance puede derivarte al régimen privado o público. En consecuencia, sus alcances pueden interpretarse a favor de cualquiera de los dos de forma indistinta al régimen hay que pertenezcan.

La idea de la protección a los trabajadores llega a ser el resultado de este convenio internacional, al acogernos en un primer momento el convenio 102 de la OIT que en su artículo 31 señala que tu trabajador requiere una protección por parte de su empleador a fin de garantizar protección y salvaguardar los bienes jurídicos como con el cuerpo y la vida, nos damos cuenta que a partir de este se garantizan una serie cuidados mínimos que requiere el empleador sobre su trabajador.

Cabe señalar que, en estas circunstancias, el Estado peruano actúa como un ente garante de derechos que salvaguarda la integridad de sus trabajadores, en tal sentido esto sería entendido como un preámbulo al medio internacional, debido a que es necesario identificar si los distintos

países vecinos cumplen o tienen una observancia especial sobre los trabajadores públicos o, en su defecto, a aquello que cumple una labor de riesgo.

3.1.3. Doctrina Chilena

En lo referido a la prevención de riesgos laborales, la doctrina chilena, hace mención a un carácter multidisciplinario, que llega a adoptar un conjunto de medios necesarios a fin de evitar o disminuir cualquier tipo de riesgo derivado del trabajo, los mismos que pueden ocasionar accidentes o enfermedades laborales.

A través de su ley número 16744, de 1968, titulada Seguro Social contrato de Accidente de Trabajo y enfermedades profesionales, su ministerio de trabajo y prevención social, nos muestra que una vez principales disciplinas para acarrear el riesgo laboral es la prevención, pues se tiene como objetivo principal eliminar o disminuir el riesgo que se pueda producir por un accidente de trabajo, debido a que la responsabilidad recae en el empleador.

Asimismo, la doctrina peruana, al igual que la chilena, presenta un esquema de seguridad social con distintas acciones en caso que se llegue presentar un accidente de trabajo, ya sea por una lesión o una enfermedad, esto se puede dar a través de atenciones médicas programas de prevención, indemnización o pensiones, pero a diferencia de la doctrina peruana existe una institución especializada que se encarga de brindar esta prestación, la cual se denomina MUTUALES la cual tiene como objetivo la prevención de riesgos laborales, las atenciones médicas y las prestaciones económicas de acuerdo a las circunstancias de cada trabajador.

Si bien esta organización brinda una protección a sus trabajadores de riesgo, hemos de señalar que no guarda una relación con el Estado chileno, pese a ver una ley que ampara la protección. Este organismo actúa como un ente de libre afiliación a las empresas privadas, por lo que excluye a los trabajadores del Estado y con ello a los funcionarios públicos. De esta manera podemos decir que la doctrina chilena pese a practicar una cultura de prevención en cuanto al riesgo laboral, sus alcances enfocan en el ámbito privado sobre el público.

3.1.4. Doctrina Argentina

Del mismo modo, la legislación argentina describe al accidente de trabajo como un acontecimiento violento ocurrido por el trabajo o en el trayecto al mismo, ya sea por causas ajenas al mismo.

Por lo que su proposición nos plantea una concepción indemnizatoria o reparadoras por los daños relacionados con el trabajo. En consecuencia, se nos remite a las condiciones mínimas que uno requiere para desempeñar su labor y es que el medio ambiente de trabajo desarrolla a través del programa internacional de mejoramiento de las condiciones de trabajo iniciado por la OIT y acatada por Argentina, en 1976, como la consumación de una serie de diagnósticos y medidas para el mejoramiento del centro de labores en las diversas ramas de actividad.

Las condiciones de trabajo llegarían a ser factores de la organización y el medio ambiente de trabajo a fin de disminuir el riesgo laboral de acuerdo a su naturaleza, al igual que en nuestra doctrina, se acoge a un medio preventivo que aminore el riesgo a la que un trabajador pueda acarrear un trabajador; dicho de otro modo protege la integridad de su trabajador a partir de los diversos puntos de vista enfocado en el derecho laboral, ya sea por el medio de trabajo, su contenido y el tiempo de desempeño en la entidad.

3.1.5. Doctrina Mexicana

El criterio doctrinal mexicano resulta distinto al doctrinal peruano, si bien reconoce un seguro de riesgo de trabajo, este se le otorga únicamente aquellos trabajadores que se encuentran afiliados al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS).

Si bien lo adoptado en México, al igual que las otras nacionalidades, implica velar por una cultura de prevención de riesgos laborales a fin de que los trabajadores cuenten con un mínimo riesgo al momento de efectuar su competencia.

El Estado mexicano desarrolla la seguridad laboral de forma particular, ya que resulta ser uniforme para todos sus ciudadanos, lo cual implica que para hacer acreedor de este seguro ese mismo trabajador, que a cuenta propia se afilia a este instituto antes mencionado, llega a solventar un seguro para lo que puede ser un futuro un riesgo.

La ley Federal del trabajo es el medio por el cual se regula tal protección, con ello no queremos decir que es falso lo que se estableció hace un momento, sino que en virtud a la protección del trabajador las empresas retienen parte del sueldo de determinados trabajadores a fin de afiliarlo a este seguro, como si se tratase de un seguro cotidiano.

En lo referente al trabajo de selección, un seguro general, no encontramos un mayor entendimiento para la protección particular de los trabajadores, por lo que el público local en los supuestos establecidos por la doctrina mexicana y por ende no es acreedor de este seguro particular.

3.1.6. Doctrina Española

La doctrina española nos rinda una respuesta a las interrogantes planteadas a través de la Ley 31/1995, sobre la prevención de riesgos laborales enfocado a la administración pública, ya que en la importancia de la aplicación de normas de seguridad y salud en el trabajo teniendo como alcance a todos los trabajadores que brindan un servicio a organizaciones de carácter público, pero a su vez vinculada a una relación jurídico funcional.

Entonces, la doctrina española sobrepasa la clásica interpretación del riesgo laboral enfocada a un ámbito general y desarrolla una teoría enfocada a los empleados públicos, teniendo como base el principio de universalidad que aborda de manera global y coherente el conjunto de problemas que se pueden derivar de la función pública.

La doctrina española reconoce que dentro del empleo público existen ramificaciones a todos sus trabajadores, siendo una de estas la de un funcionario público por lo que considera adecuado que exista un vínculo entre el derecho laboral de administrativo para construir bases en cuanto a la protección del mismo ya que lo que se busca es la prohibición de algún riesgo mortal para el trabajador.

3.1.7. Regulación en el ámbito nacional

En cuanto a su regulación dentro del territorio nacional hemos de entender que existe una distinción entre lo que es un servidor público y un funcionario público ya sea por su carácter de dirección de personas como por las funciones que cumple, en ese sentido la Ley marco del empleo público, ley N°28175, define en su artículo 4 al que es un funcionario público. Asimismo, la Casación N° 634-2015, de forma complementaria señala dos características

indispensables para distinguirlos siendo la primera la incorporación heterónoma uno a la función pública y la segunda la posibilidad de desempeñar el cargo público, es así que funcionario público se caracteriza por vincular la acción de sus actos con el Estado.

En el mismo sentido el artículo primero de la convención interamericana contra la corrupción también nos proporciona una definición del mismo, la cual señala que es aquella persona a quien se le ha designado el desempeño de actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del mismo, en otras palabras, la característica esencial de un funcionario público del Estado es el vínculo que existe entre sus actividades laborales y sus repercusiones dentro del Estado.

Ahora bien, debemos reconocer que el Estado en la presente investigación funciona como una empresa garante de la protección de todos sus trabajadores, por lo que se requiere que cada uno cuente con un seguro, de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de nuestra carta magna. Ello implica reconocerlo como un derecho fundamental que permite el libre desarrollo de todos los ciudadanos, en el caso en concreto, hemos de entenderlo como una garantía esencial para los trabajadores, y si es que el Estado reconoce la existencia de labores que pone en riesgo la integridad de sus trabajadores a consecuencia de su labor desempeñada, pues dentro de su contrato laboral, aplicando el principio de buena fe, se le permite a los trabajadores desempeñar sus funciones de manera extensiva a fin de alcanzar los objetivos de la entidad.

El Seguro Complementario Trabajo de Riesgo (SCTR) terminaría siendo un derecho fundamental por cuanto termina teniendo a una necesidad de una vulnerabilidad presentada por los trabajadores ante un accidente de trabajo y o enfermedad profesional.

De ningún modo de convenios que todo el cuarto encuentra reconocido por los ordenamientos jurídicos una norma mínima de seguridad social, pues en su artículo 31 reconocer prestaciones mínimas que requieren los trabajadores con respecto aquí en el trabajo o enfermedades, el artículo 31 del mismo convenio señala que: los estados miembros deben garantizar a las personas protegidos la concesión de prestaciones en caso de accidentes trabajo y de enfermedades profesionales.

Del mismo un modo el artículo 7 del convenio 102 de la OIT señala que existen ciertas condiciones para que un trabajador pueda ser víctima de un tipo de daño pues este se no solo se puede dar dentro de un centro de trabajo, sino que puede darse o generarse en un ambiente ajeno al ambiente laboral usual, hecho que nos planteamos pues la posibilidad de que un funcionario puede realizar un trabajo externo al oficinista, su centro de labor habitual, ya que, busca garantizar acorde a los artículos establecidos en la Constitución, así como los del convenio, una seguridad íntegra. Lo que se busca es garantizar de forma íntegra la protección de aquellos funcionarios, pues el desarrollo de la misma función implica un riesgo externo o ajeno a lo habitual ya sea porque se pone en juego la integridad física psicológica de la persona como una afectación al mismo estado.

Plantear la idea de que un funcionario que realiza una labor habitual dentro de un centro de labores determinado resultaría ser una idea cuadrículada o esquemática por lo que siempre lo encajaríamos dentro de un riesgo laboral ergonómico, cosa que resultaría en un absurdo. El principio de la primacía de la realidad señala la necesidad de ponderar la realidad sobre lo que se establece dentro de un documento, en este caso, nos enfocamos en las labores desempeñadas que son ajenas o se escapan a lo pactado dentro de un contrato. Hay circunstancias en el que los funcionarios requieren de un contacto con un tercero, ajeno a las circunstancias habituales, debido a la coyuntura social, ello podría afectar a la salud del trabajador.

A razón de ello, el principio de razonabilidad y buena fe, señala que los trabajadores a fin de cumplir con las expectativas señaladas por una entidad pueden utilizar todos los métodos posibles para garantizar los objetivos planteados. La idea no parece tan descabellada, pues si leemos los distintos contratos laborales nos percatamos que los funcionarios públicos pueden realizar sus actividades fuera de su centro habitual de labores, dándose a entender que puede realizar una actividad externa a su entorno laboral cotidiano, ello a fin de realizar una actividad a favor del mismo Estado.

3.2.Labor de alto riesgo desempeñada por funcionarios y su reconocimiento por el Estado

Hasta este punto hemos señalado las distintas posturas adoptadas por los países a fin de salvaguardar la seguridad de sus trabajador, por tal motivo, teniendo como base la doctrina española, es que el presente apartado se enfoca en la protección de sus funcionarios, pues como se anticipado, el Estado peruano garantiza la protección de todos los trabajadores, a través del anexo cinco del Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud que contemplan una serie de labores que requieren una protección especial, ahora bien nos preguntamos si es que un funcionario público puede calzar en este anexo. El presente apartado nos enfocaremos a ello, los riesgos que puede tener un funcionario y si tu labor calza en un supuesto de alto riesgo.

En este sentido nos preguntamos si es que un funcionario público puede desempeñar alguna función que pueda atentar contra su bienestar, no obstante, no podemos olvidar que el peligro al que principalmente se encuentra expuesto es un peligro ergonómico. Sin embargo, existen labores que, por la misma naturaleza del puesto de trabajo, requieren que este se exponga a otro tipo de peligros. Entonces, es el contrato de un funcionario el cual nos remite las actividades que este puede desempeñar, caracterizándose esta por el desempeño de siete actividades en concreto. Es entonces que su labor desempeñada se encuentra ligada a la buena fe laboral, ya que, promueve el actuar diligente por parte del funcionario con la entidad del Estado (Anexo 2).

Asimismo, dentro de las obligaciones de este contrato existen dos clausulas que dejan entrever que la labor que estos desempeñan no se remite únicamente a una labor de oficina, sino, que a fin de cumplir las funciones y roles que desempeñan dentro del Estado peruano estos requieren cumplir algunas actividades especiales, siendo estas la primera y séptima clausulas las que permiten una interpretación extensiva de las labores que estos pueden desempeñar.

A su vez estas cláusulas forman parte de una masa gris dentro de las obligaciones del contrato, puesto que, su redacción nos permite entender que las funciones que estos desempeñan terminan siendo maleables a cualquier actividad que el puesto de trabajo requiera. Es así que nos encontramos con funciones que representen un riesgo al funcionario, debido a que, si bien, sus actividades no se encuentran reconocidos de forma expresa dentro del contrato, su libre interpretación nos permite entender que el mismo trabajador, por la misma naturaleza del empleo, se encuentra obligado a desempeñar funciones que pueden atenten contra su bienestar.

En tal sentido, se ve reflejado la necesidad de establecer cuales son aquellas funciones que pueden ser interpretadas como de alto riesgo, ya que una interpretación extensiva del mismo reconoce al Estado como el primer garante que debe salvaguardar la protección de sus propios trabajadores.

Es así que, las funciones que pueden representen un mayor peligro pueden ser (anexo 4):

- Labores de Fiscalización
- Actividades de representación del Estado
- Visita a centros penitenciarios
- Recopilar información para la apertura de investigaciones
- Labores Inspectivas
- Participar en operaciones u operativos de las fuerzas armadas
- Conducir o estar a cargo investigaciones penales
- Desempeñar sus funciones dentro de una zona de conflicto
- Desempeñar sus funciones dentro de una zona de emergencia
- Desempeñar sus funciones en tiempo de interregno

La complejidad del puesto de trabajo nos obliga a evaluar las distintas áreas o medios en las que se desenvuelve un funcionario público, es así que el listado presentado no demuestra una totalidad de las actividades que pueden ser acreedoras de riesgo, sino que estas marcan una pauta o guía a lo que se debe considerar como una labor de alto riesgo desempeñada por un funcionario.

En tal sentido, hemos de hacer mención, que toda actividad que pueda conllevar a un peligro que atente contra la vida, cuerpo o salud del funcionario pueden ser acreedora de ser considerada de alto riesgo, ya que estas labores se verán afectadas por la naturaleza del empleo, medio social donde se desenvuelve y el área laboral donde este se desempeñe. Siendo estos últimos, un alcance de los criterios a utilizar para el reconocimiento de los funcionarios públicos como trabajadores de riesgo.

3.3.Criterios para considerar a un funcionario público como trabajador de alto riesgo dentro del ordenamiento jurídico

Situándonos, en la normativa del Seguro Complementario y Trabajo de Riesgo (SCTR), es de interés poner en manifiesto ciertas características esenciales que nos permiten preservar los criterios que promueven la protección de los trabajadores en el empleo público, ya sea su protección ante la posibilidad de un alto riesgo u otorgar ciertas garantías que promuevan su protección; ya que, el presente estudio únicamente hace alusión a los funcionarios públicos. Recordemos entonces que, el SCTR forma parte de la Seguridad Social y el Derecho Laboral, por lo que los criterios a difundir en el trabajo se encuentran supeditados a los mismos principios que rigen ambas ramas del derecho.

Estos criterios, no pueden ser entendido de forma independientes, sino de forma complementarios, pues esto derivan de ciertas particularidades, sean porque los funcionarios públicos se encuentran en una situación especial a diferencia de los servidores, por lo que, siguiendo la ilación de ideas, es que entendemos que un criterio es un juicio u opinión de valor que resulta ser determinante para el tema de investigación, pues se señalan la pauta esencial para generar una opinión sobre este tema.

En consecuencia, el criterio a considerar no puede basarse en unos cimientos que no tengan algún fundamento legal o se escapan de la realidad, ya que, si bien es cierto la doctrina peruana no ha dado parámetros específicos para determinar si una labor puede considerarse como de alto riesgo, sólo hace falta señalar cuáles son las posibles razones por la que un funcionario público se exponga a un riesgo a consecuencia de su labor.

En tal sentido estos criterios son, en primer lugar, la naturaleza del trabajo, que se entiende como el reconocimiento del individuo sobre el rol que va a asumir dentro de la sociedad y la carga que posee a consecuencia de tal labor y, la percepción de la sociedad sobre el puesto que recae sobre él. En tal sentido, la naturaleza de un funcionario público se subdivide en dos criterios a considerar, siendo el primero el cargo que ostenta y la segunda como sujeto de representación del Estado.

El cargo oficial que ostenta dentro del órgano o ente público en el cual se desempeña, marca la diferencia que existe con los servidores públicos, esto se debe a un poder de decisión que se les ha conferido y llega vincula sus acciones o decisiones con el Estado, lo que resulta en la creación de un lazo entre el ente y el sujeto. Entendamos que, un funcionario ingresa a una jerarquía superior en el ámbito administrativo, pues su cargo les permite que estos tengan un reconocimiento particular sobre los demás y que a su vez sea objetivo del ojo público ante cualquier acción realizada; ejemplo de ello tenemos a los alcaldes, ministros, presidentes, etc.

Al momento de enfocarnos en la función que estos desempeñan, nos damos cuenta que, el funcionario público va a desempeñar funciones en las que algunos bienes jurídicos, tales como su salud pueden encontrarse en posible riesgo, ya que, el mismo cargo les exige el cumplimiento de algunas labores. Todo esto responde a un interés general del Estado, es decir, su actuar va de acuerdo a intereses superiores que buscan el progreso de la sociedad, dicho de otro modo, la labor desempeñada vela por un interés general sobre uno particular.

En tal sentido, nos damos cuenta que la preservación de los bienes jurídicos requiere prever los posibles riesgos a los cuales un funcionario público se encuentra sometido, ya que, a diferencia de las otras actividades reconocidas en el anexo cinco, antes mencionado, nos damos cuenta que en la labor de un funcionario público no se encuentra supeditado a una actividad en concreto, sino que se encuentra subordinado a las tareas que van acorde del interés general del Estado.

Sumado a ello tenemos a la buena fe laboral que comprende el actuar diligente por parte del funcionario a fin de alcanzar estos objetivos que tiene el Estado con la sociedad, es así que el Estado va a requerir que, en el desempeño de sus labores, el funcionario se disponga a realizar actividades que requieran un esfuerzo adicional. Por lo que, de forma extensiva se ha de entender que, a fin de garantizar esos fines superiores que persigue el Estado, se requiere de la dedicación y el esfuerzo de sus trabajadores, y en el caso en concreto de los funcionarios públicos, ya que, sus actuaciones crean una vinculatoriedad entre su actuar con lo efectuado con el mismo.

Siendo este último el criterio de representación que tiene el funcionario con el Estado, es decir que, a través de sus actividades, el funcionario actúa como un agente que vela por el desarrollo de la sociedad en nombre del Estado u organismo que este represente.

Por otro lado, el segundo criterio surge del medio en el cual se desenvuelve el funcionario público, estos llegan a ser todos los factores externos que se ven involucrados al momento de desempeñar sus funciones, ya sea, de forma directa o indirecta. Esto quiere decir, que son todos aquellos medios que pueden tener injerencia con la labor desempeñada.

Es así que este segundo criterio se puede subdividir en tres aspectos, el primero, es el área de trabajo, el segundo, el medio social o coyuntural en el que se desenvuelve, y finalmente las relaciones de trabajo.

Sobre el área de trabajo podemos decir que va acorde a la entidad que este representa, es decir, de acuerdo al organismo en el cual el funcionario se encuentre van a variar las actividades

que este desempeñe, ya sea porque el mismo organismo lo requiera, o en su defecto el mismo trabajador responde a una especialidad en particular.

Por otro lado, tenemos el medio social o coyuntural, que puede afectar de forma directa o indirecta la labor desempeñada por los funcionarios, ya sea porque dentro del territorio nacional existen una serie de problemas sociales, mismas que varían de acuerdo a las regiones en las que uno se encuentre. Pues bien, se sabe que cada departamento del Perú cuenta con sus propios problemas que pueden perjudicar su propio desarrollo.

De acuerdo al cuadro obtenido por INFOBAE, cada departamento del Perú registra una serie de problemas sociales, ya sean estos de carácter laboral, comunal, socio ambiental, entre otros. Es así que podemos contemplar que dependiendo del departamento en la que un funcionario se encuentre se puede encontrar con una serie de problemas que, dependiendo de su gravedad pueden entorpecer sus funciones o en su defecto pueden dañar su bienestar (Anexo5).

Finalmente tenemos la relación de trabajo, criterio que se caracteriza por el desenvolvimiento del funcionario con otros sujetos externos al ente que esté representa, o en su defecto a otra entidad del Estado, es decir, que el actuar de un funcionario va a requerir el trato con otros sujetos que pueden implicar o tener injerencia en su vida personal.

En otras palabras, su desempeño no se va a ver ligado únicamente a actividades con el mismo personal de la entidad, sino que este a fin de alcanzar objetivos superiores, va a tener que interactuar con otros sujetos. Téngase como ejemplo cuando un funcionario va a realizar alguna actividad inspectivas en un centro de trabajo o, cuando un funcionario visita a un centro penitenciario.

Entendamos, entonces, que se requiere de una protección que vaya acorde a las necesidades del empleo, pues dependerá de cada funcionario el tipo de peligro en la que uno pueda verse afectado, para determinar así el tipo de protección que uno requiere. De acuerdo a ello, la habitualidad de las funciones que desempeñe el funcionario permite que se reconozca que labores pueden considerarse como una labor de riesgo y en su defecto se puedan proteger los bienes jurídicos tutelados por el Estado.

Siendo así, que los dos criterios atienden a una actividad particular al servicio del Estado que, desde un punto de vista preventivo, lo que se busca es garantizar, en la medida de lo posible, la seguridad de los funcionarios públicos que sobrepasan su actuación en aras del principio de la buena fe, en virtud de perseguir fines superiores perteneciente al Estado.

En tal sentido ambos criterios denotan peculiaridades de la actividad desempeñada por un funcionario público, ya sea por su naturaleza del puesto de trabajo o en su defecto el medio en el cual este se desenvuelve para llevar a cabo sus funciones.

3.4.Propuesta de incorporación de funcionarios públicos dentro del anexo 05 del reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud en consideración a ciertos requisitos.

En el apartado anterior nos enfocamos en determinar criterios para corroborar si la función de un funcionario público puede ser equiparable a una de alto riesgo, lo que nos remitió a dos puntos esenciales, la primera que fue el cargo que ostenta, lo que implica la forma de adquirirlo, el nivel de representatividad y los medios por lo cual uno llega a acceder a dicho trabajo, y el segundo criterio es la misma función pública, que al ser una actividad de carácter especial se

requiere de un desprendimiento de labores especiales que particulares a las de un servidor público.

Asimismo, a lo largo de trabajo nos percatamos que los países latinoamericanos no garantizan una seguridad propia para su funcionario, toda vez que lo analizado se ha enfocado en un ámbito general con una ligera tendencia a las empresas privadas, ya sea a través de la adquisición de seguros, o empleando medidas resarcitorias ante el posible daño causado. Sin embargo, se ha demostrado que la doctrina internacional, como la nacional, practica una cultura de prevención de riesgo, lo que llega ser entendido como anticiparte a hechos inciertos que pueden generar un daño, destacando la participación de la doctrina española que promueve el entendimiento especial de una labor determinada como lo es la de un funcionario público.

Por lo que realizar una propuesta de inclusión de la labor desempeñada por un funcionario público al 5 del reglamento de la ley de salud y seguridad en el trabajo nos remite a las razones por las cuales un funcionario público sería merecedor de tener este seguro particular, por lo que al remitirnos al contrato laboral del mismo hemos de advertir que ciertas obligaciones implican un riesgo latente.

Lo que nos conlleva a una lectura general al contrato de trabajo pues pone en juicio lo que sea desarrollado a lo largo del de la investigación, debido a que las obligaciones asignadas al trabajador nos remite a leyes orgánicas de cada organismo para determinar las labores exactas de cada funcionario y de acuerdo a cada realidad determinamos si las funciones realizadas puede ser categorizada como una de alto riesgo, pero de forma extensiva, cabe la posibilidad que este puede realizar una actividad que ponga en riesgo su integridad.

Tomado en cuenta las particularidades y características de un funcionario público, es que la propuesta de inclusión encuentra su sustento en tres pilares fundamentales.

En primer lugar, hemos de destacar que el funcionario público se desenvuelve en un ambiente distinto al cotidiano, por lo que la aplicación de normas preventivas debe adecuarse a las peculiaridades del mismo. En tal sentido, las normas deben prever tales situaciones laborales en las que se desempeñan los funcionarios públicos para que por los mismos se sientan protegidos ante cualquier adversidad de fuerza mayor, ya sea por su naturaleza pública al prestar un servicio a una entidad del estado, o siguiendo los intereses públicos que deviene de una entidad pública; en otras palabras, del empleo público nace la vocación de servir por lo cual se ciñen principios superiores.

En tal sentido, la naturaleza de toda entidad pública es prestar un servicio determinado a la propiedad al interpretarse como un acercamiento, aquellas peculiaridades, que reconocen la necesidad de incluir esta función como uno de alto riesgo.

La aplicación de las normas de prevención de riesgo deriva, en este caso en específico, de la peculiaridad del oficio, pues desde un punto de vista preventivo y de seguridad laboral es que dependiendo de la labor desempeñada por un funcionario es que se entiende la existencia de una característica única que depende de una protección especial.

La labor desempeñada, en tal sentido, debe ser de naturaleza riesgosa o peligrosa, la misma que debe verse arraigada a sus funciones, porque esta ha de consistir en una función de utilidad social cuya aplicación requiere de estándares de seguridad distintos a los usuales.

En relación al empleo público, el SCTR, debe actuar como una norma preventiva, en especial si los hechos guardan relación con el empleo público ya que es el estado el que actúa como garante, con ello se demuestra la existencia esa relación jurídico laboral de carácter especial que ha de aplicarse sobre esta norma general y en consecuencia tenga aplicación sobre los funcionarios públicos.

En lo relacionado a la organización y gestión de prevención de riesgo se debe ir acorde a la naturaleza del mismo, se trata de establecer aspectos preventivos determinados por la naturaleza del ejercicio de la función que permite el funcionamiento de los Entes públicos en forma general.

En segundo lugar, tenemos la distinción que realiza la administración pública, pues si bien en el punto anterior vimos el carácter especial que tienen un funcionario público por pertenecer al ámbito público, en este apartado hacemos alusión que dentro de la misma administración pública la existencia de distintas clases de trabajadores, entre los cuales podemos encontrar a los servidores públicos que se encuentran al servicio del estado y que mayormente laboran de manera administrativa, como lo son los trabajadores de apoyo, de servicio, de asistentes, apoyo, etc. y por otro lado tenemos a los funcionarios que se caracterizan por tener un carácter de representatividad y vinculatoriedad con el Estado, entre ellos tenemos a los fiscales, regidores públicos, alcaldes, etc.

En el sentido, la investigación diferencia a los trabajadores de la administración pública que deberían verse comprendidos dentro del SCTR, ya que, dentro de los trabajadores comprendidos en el ámbito público son los funcionarios quienes poseen un carácter especial y particular, ello se debe a, que además de ser un trabajador al servicio del Estado, ellos cuentan con de esta gama de labores especializadas que los lleva a consagrar como uno de carácter particular sobre los demás, debido a que esto se traslada a un carácter de dirección y representación del Estado por su actuación.

El SCTR, como se ha hecho mención, busca resarcir cualquier daño al que uno pueda sucumbir a consecuencia de una labor de alto riesgo por lo que el carácter especial que recae sobre un funcionario requeriría de tal protección. En tal sentido, dentro del organigrama de una organización pública, un funcionario destaca por su carácter distintiva ante el resto de trabajadores, lo que permite ejercer funciones diferentes a las de los demás.

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF), si bien detalla de forma delimitada el actuar de un trabajador, es el mismo contrato el que nos da un acercamiento a las funciones ejecutivas del mismo que guardan relación con las funciones ya predeterminada, con ello queremos decir que existe la salvedad de que un funcionario se exponga ante un riesgo a consecuencia de la labor que desempeña, debido a que en el contrato laboral permita extender esa función.

En tercer lugar, y, por último, destacamos la cultura de prevención de riesgo, la cual toma lugar en la relación entre trabajador (funcionario público) y el empleador (el Estado) todo ello enfocado en el vínculo existente entre las partes donde la posibilidad de introducir medios preventivos al colectivo laboral garantiza un ambiente de protección para sus trabajadores.

Los trabajadores de la administración pública, en su mayoría, tienden a padecer algún tipo de riesgo ergonómico, lo que suele ser aceptado dentro de la sociedad pues la tasa de probabilidad, a diferencia del riesgo que uno puede padecer a consecuencia de una labor externa, es mínima.

En consecuencia, no debemos olvidar que existe un margen de trabajadores que sobrepasan este riesgo ergonómico debido a las labores desempeñadas adquiridas por su cargo y que en consecuencia posibilitan una mayor afectación a algún bien jurídicamente tutelado.

La idea de proteger a un funcionario público surge de garantías constitucionales y principios reconocidos por el derecho laboral, en tal sentido la administración pública y el derecho administrativo deberían ser los primeros en garantizar protección de sus trabajadores, sean o no funcionarios a públicos, ya sea porque una especial ley prevé situaciones particulares o en su defecto porque resulta ser un derecho fundamental de toda persona.

. De manera que la legislación preventiva debe someter las funciones de un funcionario de la administración pública y estas resultan concentrar singularidad y dentro del conjunto de empleo público, y de forma general la gestión de prevención debe prever situaciones generales como específicas que puedan requerir en sus trabajadores.

Conclusiones

- 1- A lo largo del trabajo se ha determinado que un funcionario público forma parte de un grupo de trabajadores especiales que se encuentra al servicio del Estado, por lo que su actuar ha de ser considerado como particular, ya que, vincula las decisiones adoptadas por el trabajador con la entidad del Estado a fin de alcanzar objetivos superiores. Ello nos obliga a señalar criterios para determinar si funcionario público desempeñar labores que acarrearían en un alto riesgo laboral que pondría poner en peligro bienes jurídicos tutelado por el estado peruano, en tal sentido hemos de entender que los criterios son, el primer lugar, el puesto de trabajo adquirido, lo que implica entender el lugar, el medio donde se desenvuelve y la entidad para la cual labora, mientras que el segundo criterio llega a ser las funciones que desempeñan, pues de acuerdo a lo establecido en su contrato de trabajo y el ROF existen funciones predeterminadas que un funcionario público debe cumplir con la salvedad que las mismas pueden extenderse, de acuerdo al principio de buena fe laboral, para garantizar los objetivos planteados por el Estado, de manera que lo actuado debe ser comprendido como algo adicional o complementario de lo ya establecido en su reglamento.
- 2- Dentro de la administración pública, como se pudo contemplar, existen dos clases de trabajadores: los funcionarios públicos y los servidores públicos. Por lo que cabe señalar que todos los trabajadores del Estado son servidores públicos, pero no todos los servidores públicos son funcionarios. De dicho modo podemos distinguir dos clases de trabajadores dentro del Estado, cada uno con características particulares, pero enfocándonos en los funcionarios públicos hemos de decir que existe una subdivisión dentro de la misma, pues de acuerdo a cada entidad hay trabajadores que cumplen con dicha descripción, de tal modo que al enfocarnos en los funcionarios y su distinción en cuanto a sus labores y cuales implicarían un alto riesgo, deberíamos remitirnos a ROF de cada entidad para que, de acuerdo de cada obligación que este cumpla se le categorice o no como trabajador de alto riesgo.

Recomendaciones

- 1- Se debe analizar las funciones desempeñadas por cada funcionario para tener un mayor entendimiento de las labores de alto riesgo que hay en el país, ello permitiría su inclusión en el anexo 5 de Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, lo que contribuiría con la mejora de nuestro ordenamiento jurídico peruano ya que de la mano del principio de progresividad se garantizaría una mayor seguridad social a los trabajadores peruanos que laboran para entidades públicas.

Referencias

1. Administración De Seguridad Y Salud Departamento Del Trabajo De Los EE. UU. (2020). *Todo sobre OSHA*. <https://www.osha.gov/Publications/osha3173.pdf>
2. Arce, E (2017) “*La Prevención de Riesgos Laborales y la accidentalidad laboral en la prensa española: representación y cobertura a partir de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (1994-2014)*” [Tesis pregrado, Universidad de Burgos]
3. Bestratén, M. (2011). Seguridad en el trabajo. *Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo*.
4. Cedeño, K. y García, G. (2016) “*Propuesta de manual de seguridad y salud del trabajo en unidades de docencia, investigación y vinculación de la carrera de agroindustria*”, [Tesis pregrado, Escuela Superior Politécnica Agropecuario De Manabí Manuel Félix López]
5. CEROACCIDENTE (2018) *Conoce las teorías de responsabilidad civil del empleador hacia el trabajador accidentado*. <https://www.ceroaccidentes.pe/seguridad-en-el-trabajo-teorias-de-responsabilidad-civil-del-empleador-hacia-el-trabajador-accidentado/>
6. Congreso de la República de Perú (2016). *Ley 29783 del 27 octubre 2016 por la cual se dispone que los empleadores declaren en el Registro de Información Laboral (T-REGISTRO) de la Planilla Electrónica la existencia del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo o del Supervisor de Seguridad y Salud en el Trabajo*. Lima: Congreso de la Republica de Perú.
7. Consulado General argentino (2020) *Prevención de Riesgos Laborales*. <https://prl.ceoe.es/informacion/prl-en-el-mundo/argentina/>
8. Cusma, H. (2017) “*Análisis para una cobertura armonica del seguro previsional y del seguro complementario de trabajo de riesgo*” [Tesis pregrado, Universidad de Lima]
9. Díaz, F. (2019) “*A propósito del Deber de prevención, protección del trabajador frente a los accidentes derivados de actividades riesgosas. Garantías mínimas del SCTR a cargo de la EPS*”; [Trabajo Académico de Especialización, Pontificia Universidad Católica del Perú]
10. Diario Oficial El Peruano (s.f.). Decreto supremo N° 004-2016-IN., Lima, Perú. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-numeral-16-del-decreto-supremo-n-004-2016-in-1350247-1/>
11. Dulzaides. M (2014). *Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso*. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352004000200011#:~:text=El%20an%C3%A1lisis%20documental%2C%20al%20representar,de%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20informaci%C3%B3n.
12. Fernández, C. (2018) *El Seguro Complementario de Trabajo y de Riesgo y los accidentes in itinere en la protección al derecho a la seguridad social en el Perú*. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/pagss/article/download/5257/6720/>
13. Fernández, C (2014) *Metodología de la Investigación*. 6ta edición. Editorial McGrawHillEducation
14. Gamonal, S. (2013). *El principio de protección del trabajador en la constitución chilena. Estudios constitucionales*, 11. Santiago, Chile. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002013000100011
15. Huancahuari, J. e Indacochea, J. (2020). *El marco legal nacional e internacional en materia de seguridad y salud en el trabajo*. Portal Jurídico IUS 360°, Lima, Perú.: Ius360. <https://ius360.com/laboral-2/el-marco-legal-nacional-e-internacional-en-materia-de-seguridad-y-salud-en-el-trabajo/>

16. Huerta, L Y Tafur, M. (2020) *Diseño de un sistema de gestión de seguridad y salud ocupacional para minimizar los accidentes de trabajo en la empresa grupo MOYAN SRL, 2018* [tesis pregrado, Universidad Privada del Norte]
17. Huertas, P. (2019) *Análisis del seguro complementario de trabajo de riesgo de la salud en el primer nivel de atención, San Martín de Porres – 2017* [Tesis doctoral, Universidad Cesar Vallejo]
18. Huayllasco, R. (2017) *Evaluación y análisis de las prácticas en seguridad y salud ocupacional en la obra: construcción de oficinas en CACSCH* [Tesis pregrado, Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga]
19. Infobae (s.f.) *Paro de transportistas y los conflictos sociales que son una bomba de tiempo en Perú*, Lima, Perú <https://www.infobae.com/america/peru/2022/04/02/paro-de-transportistas-y-los-conflictos-sociales-que-son-una-bomba-de-tiempo-en-peru/>
20. Jiménez Coronel J. Y Alexander E. (2019) *Aportes para el buen funcionamiento del programa de protección y asistencia a testigos y colaboradores eficaces del ministerio público en la persecución de casos de corrupción cometidos por organizaciones criminales* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica Del Perú]
21. Medina, E. (2014). *Desde La Historia Hacia El Futuro: Buenas Prácticas Para Consolidar La Cultura De La Prevención De Riesgos Del Trabajo, A Partir Del Estudio Comparado Del Rol De Los Agentes Sociales En Argentina Y España* [tesis doctoral, Universidad de Alcalá], España.
22. Monje B. Y Otazu G. (2017) *Problemática de la definición de funcionario y servidor público en el código penal peruano* [Tesis pregrado, Universidad Nacional Del Altiplano]
23. Montoya, L. (2019) *Los Principios Del Derecho Del Trabajo En La Jurisprudencia Nacional*. Boletín Informativo Laboral, N° 92 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/359210/articulo_principal_agosto.pdf
24. OIT (2019) *Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_686762.pdf
25. Páramo, P. y Bueno, C. (2018). Tendencias legislativas en seguridad y salud en el trabajo con enfoque preventivo. *Organismo Internacional del Trabajo*.
26. Pasco, M. (2013) *El principio protector en el derecho procesal del trabajo*. <https://lpderecho.pe/principios-derecho-trabajo-principio-protector/>
27. Pérez, E. (2019) *Aseguramiento de los riesgos del trabajo en el Perú: el SCTR y un catálogo discriminatorio hacia la mujer trabajadora* [Tesis pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]
28. Ramírez, I. (2016) “*Elaboración y aplicación de un sistema de gestión de seguridad y salud ocupacional para prevenir accidentes laborales en el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón santa elena, provincia de Santa Elena*”. [Tesis pregrado, Universidad Estatal Península De Santa Elena]
29. RED-DESC (s.f.) *El derecho al trabajo y los derechos de los trabajadores*. <https://www.escri-net.org/es/derechos/trabajo>
30. Rodríguez, S. (2017) “*La Responsabilidad Penal Del Empleador Por La Afectación A La Seguridad De Los Trabajadores*”, [Tesis pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]
31. Salazar, L. (2018) “*Influencia De La Seguridad Y Salud Ocupacional En El Desempeño Del Personal En La Ejecución Del Proyecto: Mejoramiento Y Sustitución De La Infraestructura De La Institución Educativa Gómez Arias Dávila*”, [Tesis pregrado, Universidad Nacional Agraria De La Selva]

32. Sánchez, C. y Toledo, G. (2013) “*Estudio, analisis y evaluacion de la siniestralidad laboral en las empresas del sector construccion*”, Tesis para optar el Título de Ingeniería Industrial, [Tesis pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]
33. Tribunal Constitucional (2018). 11 de octubre de 2018. Expedientes 0012-2018-13I/TC y 0013-2018-PFTC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00012-2018-AI.pdf>
34. Ureña, Y. (2018). Manual básico de seguridad y salud en el trabajo. *invassat*. Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo

ANEXOS

- Anexo 1

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:	Ordenamiento Jurídico Nacional		
TEMA:	Medidas de protección para funcionarios en el desempeño de labores de alto riesgo		
PROBLEMA:	¿Cómo se debe entender el desempeño de una labor de alto riesgo realizada por funcionarios públicos?		
TESISTA:	Rodrigo Cieza Arenas	ORIENTADOR:	Diana Anacleto Silva
VARIABLES (CATEGORÍAS CONCEPTUALES)	OBJETIVOS:		
	GENERAL:		
1. funcionarios públicos	Modificar del anexo 5 del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo para incluir a los funcionarios públicos que realizan una labor de alto riesgo		
	ESPECÍFICOS:		
2. Labor de alto riesgo	Determinar los criterios que configuran una labor de alto riesgo realizada por funcionarios públicos		Distinguir las clases de funcionarios públicos dentro de nuestro ordenamiento que desempeñan una labor de riesgo
HIPÓTESIS	Si el marco jurídico nacional no contempla expresamente la protección de funcionarios que cumplen un rol de alto riesgo dentro de la ley 29783, entonces se requiere de una modificación de la misma a fin de incluir a aquellos funcionarios que desempeñan un rol de riesgo.		
APORTE	La incorporación de funcionarios que cumplen un rol de alto riesgo dentro del anexo 5 del reglamento de seguridad y salud en el trabajo		

- Anexo 2

**CLÁUSULA SÉPTIMA: OBLIGACIONES GENERALES DE EL TRABAJADOR**

Son obligaciones de EL TRABAJADOR:

- a) Cumplir las obligaciones a su cargo derivadas del presente Contrato, así como con las normas y directivas internas vigentes de LA ENTIDAD que resulten aplicables a esta modalidad contractual, sobre la base de la buena fe laboral.
- b) Sujetarse a la supervisión de la ejecución de los servicios por parte de LA ENTIDAD.
- c) No divulgar, revelar, entregar o poner a disposición de terceros, dentro o fuera del centro de trabajo salvo autorización expresa de LA ENTIDAD, la información proporcionada por ésta para la prestación del servicio y, en general, toda información a la que tenga acceso o la que pudiera producir con ocasión del servicio que presta, durante y después de concluida la vigencia del presente Contrato.
- d) Abstenerse de realizar acciones u omisiones que pudieran perjudicar o atentar la imagen institucional de LA ENTIDAD, guardando absoluta confidencialidad.
- e) Adoptar las medidas de seguridad que garanticen la integridad de la documentación que se proporciona.
- f) No delegar ni subcontratar total ni parcialmente la prestación de sus servicios, teniendo responsabilidad por su ejecución y cumplimiento.
- g) Otras que establezca la entidad o que sean propias del puesto o función a desempeñar.

- Anexo 3

No	Actividad	Puesto de trabajo	Peligro	Probabilidad				Índice de Severidad	Riesgo= Probabilidad x Severidad	Nivel de Riesgo
				A	B	C	A+B+C			
1	Cumplir las obligaciones de su cargo (...)	Funcionario Público	Múltiples	4	1	1	6	3	18	Importante
2	Sujetarse a la Supervisión (...)		Ergonómico	1	2	1	4	1	4	Trivial
3	No divulgar, revelar, entregar (...)		Ergonómico	2	2	1	5	2	10	Moderado
4	Abstenerse a realizar acciones u omisiones (...)		Ergonómico	1	2	1	4	2	8	Tolerable
5	Adoptar medidas de seguridad (...)		Ergonómica	2	2	1	5	2	10	Moderado
6	No delegar ni subcontratar (...)		Ergonómico	1	2	1	4	1	4	Trivial
7	Otras que establezca la entidad (...)		Múltiples	4	3	4	11	3	33	Intolerable

Probabilidad	
Índice de Procedimiento	A
Índice de capacitación	B
Índice de Exposición	C
Índice de Probabilidad	A+B+C

- Anexo 4: Labores consideradas de Alto Riesgo desempeñadas de funcionarios públicos

Labores que se pueden considerar de alto riesgos	
El contrato de un funcionario establece:	Otras que establezca la entidad o que sean propias del puesto o función a desempeñar
1	Labores de Fiscalización
2	Actividades de representación del Estado
3	Visita a centros penitenciarios
4	Labores Inspectivas
5	Recopilar información para la apertura de investigaciones
6	Participar en operaciones u operativos de las fuerzas armadas
7	Conducir o estar a cargo investigaciones penales
8	Desempeñar sus funciones dentro de una zona de conflicto
9	Desempeñar sus funciones dentro de una zona de emergencia
10	Desempeñar sus funciones en tiempo de interregno

- Anexo 5: Cuadro obtenido de INFOBAE

Gráfico N.º 3:
PERÚ: CASOS REGISTRADOS POR REGIÓN, SEGÚN TIPO Y ESTADO, FEBRERO 2022
(Número de casos)

