



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

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

INFORME N° 0048-2021-MTPE/2/14.1

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

ASUNTO : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 7087/2020-CR

REFERENCIA : a) Oficio N° 1999 -2020-2021 –CTSS/CR de fecha 16 de febrero de 2021

FECHA : 9 de abril de 2021

Es grato dirigirme a usted con relación al asunto y documento de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el oficio de la referencia a), el presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, Daniel Oseda Yucra, solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emitir opinión respecto al Proyecto de Ley N° 7087/2020-CR, que prohíbe a los empleadores reducir las remuneraciones económicas de los trabajadores a su cargo, mientras dure el Estado de Emergencia decretado por el gobierno para enfrentar la Covid-19.
- 1.2. Atendiendo al literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, esta Dirección de Normativa de Trabajo tiene la función de emitir opinión técnica en materia de trabajo.

En atención a lo expuesto, procedemos a pronunciarnos en el marco de nuestras competencias.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- 2.3. Decreto Supremo N° 008-2002-TR, Reglamento de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo.
- 2.4. Decreto de Urgencia N° 38-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el Covid-19.
- 2.5. Decreto Supremo N° 11-2020-TR, Decreto Supremo que establece normas complementarias para la aplicación del Decreto de Urgencia N° 038-2020.



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: 2J6ADGV



III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

- 3.1. El proyecto de ley tiene por objeto prohibir a los empleadores reducir las remuneraciones de los trabajadores mientras dure el Estado de Emergencia decretado por el Gobierno frente a la Covid-19. Asimismo, se plantea una excepción a la regla antes descrita consistente en la reducción de la remuneración del trabajador cuando se produzca una reducción de la jornada de trabajo, siempre y cuando sea proporcional.

IV. ANÁLISIS

- 4.1. Como punto de partida, debemos precisar que el proyecto de ley ha sido planteado de forma genérica y ambigua, de modo que no queda claro si el tipo de reducción de la remuneración que el legislador pretende prohibir es aquella que es decidida de forma unilateral por el empleador y/o la que proviene del acuerdo con el trabajador (artículo 1 del proyecto de ley).

Sin embargo, conforme a lo que puede advertirse del apartado 1.4 de la exposición de motivos, que señala como hecho ilegal “**cualquier forma** de reducción económica de un trabajador mientras dure la pandemia”, entendemos que la intención del legislador consiste en prohibir cualquier tipo de reducción de la remuneración, sea que esta sea decidida de forma unilateral por el empleador o acordada con el trabajador.

- 4.2. En dicho contexto, teniendo en cuenta que ya, en virtud del artículo 30.b) del Decreto Supremo N° 003-97-TR, está prohibida la reducción unilateral de salarios, el proyecto de ley implica en los hechos la prohibición adicional de cualquier *acuerdo* de reducción de remuneraciones.

Sobre el particular, encontramos que, si bien la propuesta tiene por finalidad garantizar que el trabajador no se vea afectado en sus remuneraciones en el contexto del Estado de Emergencia, observamos que este planteamiento representaría una clara vulneración al derecho constitucional de la libertad contractual de las partes. Como se sabe, este derecho se encuentra reconocido en los artículos 2.14 y 62 de la Constitución Política y ha sido definido por el Tribunal Constitucional como un derecho que “*forma parte de las denominadas libertades económicas que integran el régimen económico de la Constitución también conocida como la libertad de configuración interna que es la facultad para decidir, de común acuerdo, el contenido del contrato*”¹.

- 4.3. En este sentido, si bien la relación laboral supone una relación asimétrica entre el empleador y el trabajador, ello no debería eliminar la posibilidad de que exista un acuerdo libre y voluntario – esto es, sin que medie intimidación, coacción y/o violencia que vicien la manifestación de voluntad del trabajador² – en torno a uno de los elementos más importantes del contrato de trabajo, mucho más cuando este acuerdo pudiera tener lugar para un propósito legítimo como la subsistencia de la relación laboral en contextos de crisis.³

¹ Fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2175-2011-PA/TC.

² Fundamento 6 de la Casación Laboral N° 489-2015-LIMA emitido por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia.

³ Desde luego, ningún acuerdo de reducción de remuneraciones puede implicar la vulneración del derecho a una remuneración mínima vital.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: 2J6ADGV





En efecto, debe tenerse en cuenta que la reducción de la remuneración de forma consensuada es un mecanismo válido para evitar situaciones más gravosas, como la suspensión o extinción del vínculo laboral, las cuales implicarían que el trabajador deje de percibir remuneraciones de forma temporal o permanente, respectivamente. En esa línea, por ejemplo, el Decreto de Urgencia N° 38-2020, que establece medidas laborales en el marco del Estado de Emergencia frente a la Covid-19, regula a la suspensión perfecta de labores como una medida excepcional (artículo 3.2), siendo posible la adopción de otras acciones a fin de mantener el vínculo laboral y la percepción de remuneraciones en el presente contexto de pandemia, privilegiando el acuerdo con los trabajadores, como es la reducción consensuada de las remuneraciones.⁴

Por lo tanto, el proyecto de ley podría conllevar a un efecto no deseado, como sería el recurso a la suspensión perfecta de labores, esto es, suspensión sin percepción de remuneración, ante la imposibilidad de acordar una medida menos gravosa, como una reducción de salarios.

- 4.4 De forma similar, nótese además que, antes de proceder con el cese colectivo por motivos económicos, tecnológicos, estructurales o análogos dispuesto en el artículo 46 del Decreto Supremo N° 003-97-TR, el empleador debe entablar negociaciones con el sindicato u organización más representativa de trabajadores con la finalidad de evaluar otras medidas que puedan evitar o limitar el cese del personal; tales como, disminución de turnos, días u horas de trabajo, modificación de las condiciones de trabajo y cualesquiera otras que puedan coadyuvar a la continuidad de las actividades económicas de la empresa. Entre estas otras medidas menos gravosas se encuentra la reducción de remuneraciones. El proyecto de ley, al prohibir dicha medida, nuevamente podría incentivar el recurso al cese de personal.
- 4.5 Por otro lado, advertimos que en la exposición de motivos se pretende justificar la prohibición de la reducción de las remuneraciones sobre la base de la recuperación de la economía. Así, el legislador critica que “(...) se permit[a] la aminoración de las remuneraciones cuando al mismo tiempo se está recuperando nuestra economía e incluso la inflación (...)”.

Al respecto, debemos recordar que, en el marco del Estado de Emergencia Nacional decretado el pasado 15 de marzo de 2020 mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, el Gobierno adoptó diversas medidas excepcionales para evitar la propagación de la Covid-19; tales como, aislamiento social obligatorio (cuarentena) y restricción de actividades económicas que no fueran calificadas como servicios esenciales; situación que implicó que varias empresas tuvieran que paralizar su producción y, que, por ende, vieran mermados sus ingresos económicos y las expectativas a futuro.

⁴ A mayor precisión, el Decreto Supremo N° 11-2020-TR – norma que complementa el Decreto de Urgencia N° 38-2020 – dispone que el empleador y trabajador pueden acordar mediante soporte físico o virtual, la reducción de la remuneración; asimismo, prevé que dicha reducción consensuada deba guardar proporcionalidad con las causas que la motivan y que, en ningún caso, es posible que se acuerde la reducción de la remuneración por debajo de la remuneración mínima vital.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: “<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>” e ingresando la siguiente clave: 2J6ADGV





Como producto de lo anterior, en el año 2020, la actividad económica en el Perú presentó una contracción de -11.12%, siendo esta una tasa de caída no observada desde el año 1989 (-12.30%), luego de 21 años de crecimiento continuo⁵.

- 4.6 Como puede observarse en el siguiente gráfico, el confinamiento y la paralización de las actividades económicas no esenciales produjeron una contracción económica de -40.49%, -32.75% y -18.06% en los meses de abril, mayo y junio de 2020, respectivamente. Asimismo, si bien puede advertirse una recuperación económica en el segundo semestre del año 2020, esta se mostró lenta y paulatina, sin alcanzar aún los niveles de crecimiento del año 2019.

Gráfico N° 1
Variaciones porcentuales mensuales del PBI: enero 2020 - enero 2021



Nota: El inicio de las fases de reactivación económica está basado en la publicación del Decreto Supremo correspondiente.

Fuente: INEI y BCRP

- 4.7 Aunado a lo anterior, es importante mencionar que, en el mes de febrero del año en curso, se adoptaron nuevas medidas sanitarias focalizadas ante una segunda ola de contagios por la Covid-19, que afectan la economía nacional. Así, se inició en dicho mes una nueva cuarentena focalizada en base al número de contagiados y de la disponibilidad de camas UCI en cada región del país, las cuales fueron clasificadas en tres niveles diferentes de riesgo: alto, muy alto y extremo. Como se sabe, esta cuarentena se flexibilizó en la primera quincena de marzo.
- 4.8 En este contexto, conforme al Reporte de Inflación al mes de marzo 2021, emitido por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), se proyecta que, en el año 2021, el Perú tendrá una tasa de crecimiento más lento y de 10.70% bajo un contexto de vacunación masiva de la población, estabilidad política y social y, a su vez, manteniendo los impulsos monetarios y fiscales y la normalización de la demanda externa. Asimismo, se espera

⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. (2020). *Producción Nacional 2020. Informe Técnico N° 02 – febrero 2021*.





que, para el año 2021, la economía mundial tenga un crecimiento lento pero sostenible de 5.80%.

- 4.9 Teniendo presente que nuestra economía se viene recuperando a un ritmo lento y que aún no se descarta una tercera ola de contagios que podría conllevar a restablecer las medidas de confinamiento y/o restricción de actividades económicas no esenciales, una prohibición de reducción consensuada de remuneraciones resta capacidad de respuesta a empleadores y trabajadores frente a la presente crisis económica, pudiendo conducir a la adopción de medidas más drásticas y perjudiciales para el trabajador, como la suspensión perfecta de labores o el cese colectivo en el trabajo.
- 4.10 Finalmente, el artículo 2 del proyecto normativo indica que la prohibición de la reducción de remuneraciones tiene una excepción, que consistiría en la posibilidad de reducción de remuneraciones cuando se produzca una reducción de la jornada laboral, siempre y cuando la reducción de remuneraciones sea proporcional.
- 4.11 Actualmente, es posible la reducción de remuneraciones ante una reducción de jornada, siempre que exista acuerdo. Efectivamente, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 008-2002-TR prevé que *“la reducción de la jornada por convenio o por decisión unilateral del empleador a que se refiere el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley, no podrá originar una reducción en la remuneración que el trabajador haya venido percibiendo, salvo pacto expreso en contrario”*.

Como la prohibición de reducción de remuneraciones, prevista en el artículo 1 del proyecto de ley, abarca tanto a reducciones unilaterales como acordadas, pareciese que la excepción a dicha prohibición, prevista en el artículo 2, abarcaría también a ambos tipos de reducción de remuneraciones. En tal sentido, contradictoriamente, el proyecto de ley a través del artículo 2 estaría permitiendo una reducción unilateral de la remuneración en caso de reducción de la jornada de trabajo, lo cual es inconsistente con los fundamentos que se han señalado en la exposición de motivos y con la normativa vigente citada en el párrafo anterior, la cual solo permite la reducción consensuada de salarios en casos de reducción de jornadas.

V. CONCLUSIONES

- 5.1 El proyecto de ley, que prohíbe la reducción consensuada de remuneraciones, es inviable por resultar inconstitucional, al vulnerar la libertad contractual de las partes; asimismo, es contraproducente si se tiene en cuenta que un pacto de reducción de remuneraciones puede resultar, en contextos de crisis como el presente, una salida viable que evite la adopción de medidas más gravosas, como suspensiones perfectas de labores o ceses colectivos de personal.

Desde luego, cualquier pacto de reducción de remuneraciones debe respetar el derecho a una remuneración mínima vital.

- 5.2 La recuperación económica tiene una tendencia lenta y paulatina, y no justifica la adopción de una medida rígida como la propuesta por el legislador.





PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

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

- 5.3 La falta de claridad del artículo 2 del proyecto de ley permite desprender de dicha disposición la viabilidad de una reducción unilateral de remuneraciones en caso de reducción de la jornada de trabajo, lo cual resulta contradictorio con la voluntad del legislador expresada en la exposición de motivos e inconsistente de cara a la normativa vigente, la cual solo permite una reducción consensuada de remuneraciones en caso de reducción de la jornada.

VI. RECOMENDACIONES

- 6.1 Del artículo 3 del proyecto de ley se desprende que la propuesta normativa abarcaría también al sector público, por tanto, sugerimos que este proyecto sea puesto a consideración de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), para que emita opinión en su condición de ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en el Estado, conforme al Decreto Legislativo N° 1023.
- 6.2 Igualmente, como el proyecto de ley contiene regulación en materia de infracciones laborales, sugerimos que se solicite opinión técnica a la Dirección General de Políticas para la Promoción de la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo.

Atentamente,

Renato Sarzo Tamayo
Director de Normativa de Trabajo

H.R E-016852-2021



BICENTENARIO
PERÚ 2021

Esta es una copia autentica imprimible de un documento electrónico archivado el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext>" e ingresando la siguiente clave: 2J6ADGV