



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANÍA NACIONAL”

INFORME N° 129 -2022-MTPE/2/14.1

PARA : **ERNESTO ALONSO AGUINAGA MEZA**
Director General de Trabajo

DE : **KENNY DIAZ RONCAL**
Director de Normativa de Trabajo

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1097/2021-CR “Ley de garantía para los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas en el marco de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19”

REFERENCIA : a) Oficio N° 00964-2021-2022-CTSS-CR
b) Proveído N° 454-2022-MTPE/2/14

FECHA : 18 de abril de 2022

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 documento de la referencia a), la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1097/2021-CR, “Ley de garantía para los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas en el marco de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19” (en adelante, el proyecto de ley).
- 1.2 Mediante documento de la referencia b), la Dirección General de Trabajo deriva el proyecto de ley a esta Dirección de Normativa de Trabajo para su atención.
- 1.3 Conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, la Dirección de Normativa de Trabajo tiene entre sus funciones emitir opinión técnica en materia de trabajo en el sector privado. Por tanto, esta Dirección procede a emitir la correspondiente opinión técnica en el marco de sus competencias.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Decreto Legislativo N° 295, Código Civil.
- 2.3. Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y modificatorias.



- 2.4. Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 2.5. Decreto de Urgencia N° 038-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas.
- 2.6. Decreto de Urgencia N° 087-2021, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto de Urgencia N° 038-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY N° 1097/2021-CR

- 3.1. El proyecto de ley indica que su objeto es disponer medidas para garantizar los derechos de los trabajadores que se vieron afectados por las disposiciones realizadas en el marco de la Emergencia Sanitaria por la COVID-19.
- 3.2. Asimismo, en su artículo 2 propone el siguiente texto:

“Artículo 2°.- Condonación de la deuda a favor de los trabajadores, producto de la licencia con goce

A la entrada en vigencia de la presente ley, quedará sin efecto cualquier descuento que haya hecho el empleador, en las remuneraciones de los trabajadores, que haya sido producto de la implementación del otorgamiento de la licencia con goce de remuneraciones, en el marco de las normas vigentes en el Estado de Emergencia Sanitaria. Siendo la devolución de los montos descontados, de manera inmediata al mes subsiguiente de la entrada en vigencia de la presente norma.

Asimismo, se condonará cualquier deuda que tenga el trabajador o trabajadora para con su empleador y que se encontrase pendiente de pago, ya sea total o parcial.”

- 3.3. De la misma manera, el artículo 3 del proyecto de ley propone:

“Artículo 3°.- Prohibición de descontar montos de las liquidaciones

Se prohíbe incluir en la liquidación, realizada al término del vínculo laboral, las horas de trabajo por compensar, generadas a causa de las disposiciones realizadas en el marco de la emergencia sanitaria y que se hayan convertido en deuda del trabajador a favor del empleador. Siendo estas automáticamente condonadas.”

- 3.4. En la Exposición de Motivos del proyecto de ley se indica que con el Decreto de Urgencia N° 038-2020, tuvo como finalidad establecer medidas extraordinarias de carácter económico y financiero, así, se habilitaron medidas como la suspensión perfecta de labores, y que mediante Decreto de Urgencia N° 087-2021 se puso fin a las medidas laborales adoptadas en el marco del Decreto de Urgencia 038-2020, cuya vigencia culminó el 2 de octubre de 2021.



- 3.5. Señala que las medidas implementadas han tenido impacto en los trabajadores, que se ha reducido el porcentaje de trabajadores formales. Por lo que resulta necesario aplicar medidas para paliar los costos asumidos por los trabajadores a raíz de la desnaturalización del carácter extraordinario que tenían las medidas implementadas.
- 3.6. Finalmente expresa que si bien se previó que se reconociera el monto dejado de percibir cuando la medida de suspensión perfecta era dejada sin efecto por la autoridad competente, no se fijaron medidas compensatorias para los trabajadores afectados por su uso, generando así un espacio de impunidad frente a los trabajadores afectados por los empleadores que utilizaron la medida para impulsar el término de vínculos laborales. Por lo que propone que las horas de trabajo adeudadas a causa de las disposiciones realizadas en el marco de la emergencia sanitarias deben ser condonadas.

IV. **ANÁLISIS**

a. Sobre la condonación (artículo 2 del proyecto de ley)

- 4.1. En primer lugar, es de señalar que el otorgamiento de la licencia con goce de haber sujeto a compensación fue una medida laboral dictada por los Decretos de Urgencia N° 026-2020 y 029-2020 cuya finalidad es proteger la salud de los trabajadores y reducir la tasa de contagio de la COVID-19. Asimismo, dicha medida tiene como premisa que el empleador realice el abono de la remuneración sin recibir prestación alguna por parte del trabajador, con la condición de que este último realizará las labores pagadas en un momento posterior.
- 4.2. En ese marco, el artículo 2 del proyecto de ley dispone dejar sin efecto cualquier descuento que haya hecho el empleador en las remuneraciones de los trabajadores, producto de la implementación de la licencia con goce de remuneraciones en el marco de la normatividad vigente en el estado de emergencia sanitaria. Asimismo, propone la devolución de lo descontado en el mes subsiguiente de entrada en vigencia de la norma que propone.
- 4.3. En la Exposición de Motivos, el legislador justifica su propuesta en la institución jurídica civil de la condonación, que de acuerdo con los artículos 1295 y 1296 del Código Civil, es una forma de extinción de las obligaciones por acuerdo de partes, en la cual el acreedor renuncia a su crédito frente a su deudor y cuenta con la anuencia de éste.
- 4.4. De esta manera, un aspecto importante de la condonación es la aceptación del deudor, en tanto este último tiene derecho a cumplir con su obligación, en particular cuando se tratan de obligaciones de hacer¹. Por tanto, la condonación nace de la voluntad de las partes, es decir de la voluntad del trabajador como de la del empleador, puesto que se trata de un acto bilateral.
- 4.5. En este sentido, la aplicación por mandato legal de una condonación de la obligación de hacer del trabajador propuesta en el proyecto de ley, desnaturaliza dicha figura jurídica, ya que ésta requiere acuerdo de ambas partes para surtir efectos conforme al Código Civil.

¹ Castillo Freyre, M., & Osterling Parodi, F. (1999). La condonación. IUS ET VERITAS, 9(18), pp. 127



- 4.6. Finalmente es de señalar que, en la Exposición de Motivos no se realiza un análisis del impacto económico que la condonación podría tener en los empleadores, pues a partir de esta necesaria estimación, se podría ensayar otras alternativas de solución distintas de la condonación, que consideren tanto la voluntad del trabajador como la del empleador, así como el posible impacto presupuestal de estas otras alternativas que pudieran surgir.
- 4.7. Por tanto, en mérito de lo señalado, esta Dirección considera que el artículo 2 del proyecto de ley es no viable.
- 4.8. Sin perjuicio de ello, es menester señalar que, considerando que existe un alto número de trabajadores pertenecientes al grupo de riesgo para la COVID-19 que ha acumulado un elevado número de horas de licencia que deben ser materia de compensación, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo viene evaluando medidas para atender dicha problemática.
- 4.9. En ese sentido, se vienen identificando las posibles medidas compensatorias y realizando una evaluación social y económica de su viabilidad. Asimismo, teniendo en cuenta que las medidas compensatorias podrían implicar un gasto o un impacto económico para el Estado, se requiere estimar a cuánto ascendería aproximadamente dicho gasto o impacto económico.

b. Sobre el descuento en la liquidación de beneficios sociales (artículo 3 del proyecto de ley)

- 4.10. En cuanto al artículo 3 del proyecto de ley, referido a la prohibición de descontar de las liquidaciones al término de la relación laboral montos relacionados con horas de trabajo por compensar.
- 4.11. Al respecto, esta Dirección se encuentra de acuerdo con la proscripción del descuento en la liquidación de los beneficios sociales, debido a que, nos encontramos ante créditos de naturalezas diferentes: la deuda sujeta a compensación corresponde a horas de trabajo, no a una suma monetaria.
- 4.12. Para mayor referencia, esta naturaleza diferente se encuentra reconocida por el mismo Decreto de Urgencia N° 029-2020, el cual estableció que las partes acordarían la compensación, caso contrario, esta se realizaría acabado el Estado de Emergencia:

“(…)

26.2 En el caso de las actividades no comprendidas en el numeral precedente y, siempre que no se aplique el trabajo remoto, los empleadores otorgan una licencia con goce de haber a los trabajadores y servidores civiles, de acuerdo a lo siguiente:

- a) En el caso del sector público, se aplica la compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional, salvo que el trabajador opte por otro mecanismo compensatorio.*



b) *En el caso del sector privado, se aplica lo que acuerden las partes. A falta de acuerdo, corresponde la **compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional.***

- 4.13. De esta manera, el decreto de urgencia hace referencia a una compensación de horas, es así que, se reconoce que dicho crédito posee una naturaleza diferente, por lo cual, no puede establecerse su equivalente en una suma de dinero, como si fuese un préstamo del empleador al trabajador.
- 4.14. Asimismo, se debe considerar que dicho crédito en horas de trabajo genera un impacto en otros derechos y beneficios laborales, tales como las utilidades, gratificaciones legales, CTS, entre otros.
- 4.15. Por lo tanto, esta Dirección considera que el artículo 3 es viable con comentarios. Al respecto, se sugiere que se elimine la última oración de dicho artículo, referente a la condonación, pues ello implicaría que nos encontremos en similar escenario al desarrollado para el artículo 2 de la propuesta.

V. CONCLUSION

- 5.1. Esta Dirección considera que el proyecto de ley, presenta un objeto que resulta atendible por su finalidad, sin embargo, no resulta aplicable la figura jurídica de una condonación, por lo cual, el artículo 2 del proyecto de ley es **no viable**.

Sin perjuicio de ello, es menester señalar que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo viene evaluando medidas para atender dicha problemática. En ese sentido, se vienen identificando las posibles medidas compensatorias y realizando una evaluación social y económica de su viabilidad.

- 5.2. En relación al artículo 3, esta Dirección se encuentra de acuerdo con la proscripción del descuento en la liquidación de los beneficios sociales. En ese sentido, se considera que dicho artículo es **viable con comentarios**.

Al respecto, se sugiere que se elimine la última oración de dicho artículo, referente a la condonación, pues ello implicaría que nos encontremos en similar escenario al desarrollado para el artículo 2 de la propuesta.

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda que el presente informe sea puesto a consideración de la Dirección General de Trabajo, a fin de que previo visto bueno de la misma, continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,

KENNY DIAZ RONCAL
Director de Normativa de Trabajo

H.R E-012798-2022