

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Periodo Anual de Sesiones 2022-2023

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, Comisión de Trabajo) el Proyecto de Ley 1097/2021-CR, presentado por el Grupo Parlamentario **JUNTOS POR EL PERÚ**, a iniciativa de la Congresista Isabel Cortez Aguirre, mediante el cual se propone la Ley de garantías para los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas en el marco del Covid-19.

1. SITUACIÓN PROCESAL

El proyecto de ley fue decretado el 12 de enero de 2022 a la Comisión de Trabajo como única comisión dictaminadora.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en su décimo segunda sesión extraordinaria del 13 de mayo de 2022, acordó por **UNANIMIDAD** la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el proyecto 1097/2021-CR, con **TEXTO SUSTITUTORIO** y con el voto favorable de los congresistas Isabel Cortez Aguirre, Jorge Coayla Juárez, María Agüero Gutiérrez, José Cueto Aservi, Jorge Marticorena Mendoza, Juan Carlos Mori Celis, Segundo Quiroz Barbaza y Bernardo Quito Sarmiento

Posteriormente, con fecha 29 de agosto del presente, con 61 votos a favor y 43 en contra, se aprobó la cuestión previa respecto al proyecto de ley, por lo se regresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social para la emisión de un nuevo dictamen.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El texto normativo del proyecto de ley cuenta con cuatro (4) artículos, con la siguiente fórmula:

"Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto disponer medidas para garantizar los

*“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”
“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”*

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

derechos de los trabajadores que se vieron afectados por disposiciones realizadas en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19.

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.

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 una deuda del trabajador a favor del empleador. Siendo estas automáticamente condonadas.

Artículo 4.- Vigencia de la ley

La presente Ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial el Peruano.”

3. OPINIONES SOLICITADAS

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, solicitó opinión a las siguientes entidades respecto a la viabilidad del proyecto de ley:

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

- i. Presidencia de Consejo de Ministros: mediante Oficio N° 00963-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 3 de febrero de 2022.
- ii. Ministerio de Trabajo y Promoción al Empleo: mediante Oficio N° 00964-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 3 de febrero de 2022.
- iii. Ministerio de Economía y Finanzas: mediante Oficio N° 00965-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 3 de febrero de 2022.
- iv. Central Unitaria de Trabajadores del Perú: mediante Oficio N° 00966-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 3 de febrero de 2022.
- v. Confederación General de Trabajadores del Perú: mediante Oficio N° 00967-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 3 de febrero de 2022.
- vi. Confederación de Trabajadores del Perú: mediante Oficio N° 00968-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 3 de febrero de 2022.
- vii. Central Autónoma de Trabajadores del Perú: mediante Oficio N° 00969-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 3 de febrero de 2022.
- viii. CONFIEP: mediante Oficio N° 00970-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 3 de febrero de 2022.
- ix. Sociedad Nacional de Industrias: mediante Oficio N° 00971-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 3 de febrero de 2022.

4. OPINIONES SOLICITADAS

Respecto de dichas solicitudes de opinión, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recibió las siguientes, cuyas principales recomendaciones se transcriben a continuación:

- i. Presidencia del Consejo de Ministros: Refiere que, por competencia, no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión acerca del PL 1097/2021-CR.
- ii. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: Mediante el Informe N° 0310-2022- MTPE/4/8, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo considera la **VIABILIDAD CON OBSERVACIONES** sobre el proyecto de ley.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

La Dirección General de Trabajo señala que el objeto de la propuesta legislativa resulta atendible por su finalidad, sin embargo, la figura jurídica de la condonación no resulta aplicable. Más allá de ello, señalan que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo viene trabajando para atender dicho problema a través de medidas compensatorias, realizando una evaluación social y económica de su viabilidad. Con respecto a los descuentos en las liquidaciones de los beneficios sociales, proponen algunas observaciones.

La Oficina General de Asesoría Jurídica, por su parte, señala sobre la propuesta de condonación de deudas que es necesario para ello un acuerdo entre empleadores y trabajadores; ello, de acuerdo a lo que señala el Código Civil, pues implica una extinción de obligaciones. Asimismo, señala que no existen datos informativos claros sobre el impacto económico que recaería sobre los empleadores y sobre las personas, para proponer otra alternativa de solución diferentes a la condonación y que el propio Decreto de Urgencia N° 029-2020 permite la compensación con horas de trabajo al crédito adeudado en virtud de la licencia con goce de haber y ésta es diferente a la dineraria, por lo que encuentra **VIABLE** la propuesta de que dicha deuda no se descuenta de la liquidación de beneficios sociales.

- iii. Sociedad Nacional de Industrias: Mediante la Carta N° 003-2022-SNI-GG, la SNI considera que la propuesta **NO ES VIABLE** puesto que vulneraría el principio de irretroactividad de las normas, principio de seguridad jurídica, principio de legalidad, contradice la libertad de empresa, tiene efecto confiscatorio, desalienta la formalidad laboral y carece de evaluación técnica sobre los efectos entre los trabajadores y empleadores, principalmente del sector Mype.

Con respecto al principio de irretroactividad establecido en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, se señala que las normas entran en vigencia después de su publicación hasta que se extingan, por lo que la propuesta legislativa no puede entrar en vigencia desde la promulgación del Decreto de Urgencia 026-2020, Decreto de Urgencia 029-2020 o Decreto de Urgencia 038-2020.

Sobre el principio de legalidad, considera que la propuesta legislativa vulnera la libertad a contratar, señalado en el artículo 62 de la Código

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

Procesal Civil, en tanto que los contratos no pueden ser modificados por ley. Considera, además, que la propuesta desalienta la libertad de empresa por los mismos argumentos de afectación a la vulneración de la libertad de contratar y además alienta a la informalidad, pues el impacto sobre las empresas sería negativo.

- iv. Central Autónoma de Trabajadores del Perú: Mediante Oficio N° 018-2022-SE-CATP, la central muestra su apoyo y adhesión a la iniciativa legislativa pues consideran que las medidas adoptadas durante la pandemia, entre ellas la suspensión perfecta de labores y la reducción de salarios, fueron unilaterales, perjudicando siempre a los trabajadores. Hace una comparación de cómo, en la misma situación, el gobierno apoyó a las empresas pequeñas, medianas y grandes con el Programa Reactiva para que éstas no se vean perjudicadas.

4.1. MARCO NORMATIVO

- i. Constitución Política del Perú.
- ii. Decreto de Urgencia 026-2020, Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (Covid-19) en el territorio nacional.
- iii. Decreto de urgencia 029-2020, dictan medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reproducción del impacto del COVID 19 en la Economía Peruana.
- iv. Decreto de Urgencia 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
- v. Decreto Supremo 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19 y sus modificatorias.
- vi. Decreto Supremo 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declaró Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, y sus modificatorias.

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Competencia de la Comisión de Trabajo

En el Plan de Trabajo de nuestra Comisión, para el Período Anual de Sesiones 2022-2023¹, se estableció como uno de los objetivos generales afrontar los principales problemas socio laborales del país, redoblando esfuerzos para abordarlos directamente y ejercer la labor legislativa efectuando estudios y análisis técnicos que permitan dictaminar de la mejor manera los proyectos de ley que tienen incidencia en las relaciones laborales tanto en el sector público como privado y en la seguridad social. En tal sentido, la propuesta legislativa concuerda con los objetivos antes señalados, quedando clara la competencia de la Comisión de Trabajo para emitir el correspondiente pronunciamiento.

5.2. Análisis técnico

a) Contexto normativo

El inicio de la pandemia: la promulgación del Decreto Supremo 008-2020-SA

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia por COVID-19 a nivel mundial, debido al alarmante número de casos que superaron los 100 países fuera de China y presentados en más de tres continentes.

En el Perú, el 05 de marzo del 2020 se confirmó el primer caso importado por COVID-19 y el gobierno peruano implementó el "Plan Nacional de Preparación y Respuesta Frente al Riesgo de Introducción del Coronavirus en Perú", aprobada por Resolución Ministerial 039-2020-MINSA y posteriormente presentó una serie de medidas con el objetivo de mitigar el impacto del COVID-19.

El 11 de marzo de 2020, el gobierno peruano declara la Emergencia Sanitaria a nivel nacional mediante el Decreto Supremo 008-2020-SA, por

¹ Ver Plan de Trabajo en el siguiente enlace:
<https://www.congreso.gob.pe/comisiones2022/Trabajo/sobrelacomision/plan-trabajo/>

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

el plazo de 90 días, ordenando a la población la confinación en sus hogares, restringiendo la libertad de tránsito y de reunión, cerrando centros de estudio, centros de trabajo y todo tipo de actividad pública. Las únicas actividades que no se detuvieron fueron las actividades esenciales. Esta declaratoria de emergencia continuó con diferentes prórrogas siendo la sexta y última dictada mediante Decreto Supremo 015-2022-SA, donde se prorroga por 180 días más la declaratoria de la Emergencia Sanitaria por la presencia de la COVID-19, a partir del 29 de agosto de 2022.

La declaración del Estado de Emergencia a nivel nacional a consecuencia del brote del COVID-19: el Decreto Supremo 044-2020-PCM.

El 15 de marzo, el gobierno promulgó el Decreto Supremo 044-2020-PCM en el que declaraba en Estado de Emergencia por 15 días a toda la nación, disponiéndose el aislamiento obligatorio y se suspenden los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión, y de tránsito en todo el territorio. Esta declaratoria del Estado de Emergencia continuó con diferentes prórrogas siendo última dictada mediante Decreto Supremo 118-2022, ampliando el plazo hasta el 31 de octubre del presente.

La instauración del trabajo remoto y la licencia con goce de remuneraciones: Decreto de Urgencia 026-2020 y Decreto de Urgencia 029-2020

El 15 de marzo de 2020 se publicó el Decreto de Urgencia 026-2020, que establece medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional. En dicho dispositivo legal se presentó las medidas para adoptar el trabajo remoto como salida a la atención a las consecuencias económicas producto de la pandemia. En el título 11 de dicha norma se faculta a los empleadores de los sectores público y privado a modificar el lugar de la prestación de servicios de todos sus trabajadores para implementar el trabajo remoto en el marco de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19.

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

En ese sentido, el trabajo remoto es definido como aquél que se presta de manera subordinada con la presencia física del trabajador en su domicilio o lugar de aislamiento domiciliario. Para ello se requiere de cualquier medio o mecanismo que posibilite realizar las labores fuera del centro de trabajo, siempre que la naturaleza de las labores lo permita. Los equipos y medios tecnológicos necesarios para la realización del trabajo remoto pueden ser proporcionados por el centro de trabajo o por el trabajador.

Asimismo, en el numeral 17.2 del Decreto de Urgencia 026-2020 se establece que el trabajo remoto no resulta aplicable a los trabajadores confirmados con el COVID-19, ni a quienes se encuentran con descanso médico, para quienes opera la figura de la suspensión imperfecta, es decir la suspensión de sus obligaciones de prestar servicios sin afectar el pago de sus remuneraciones.

Por otro lado, el artículo 20.2 del Decreto de Urgencia 026-2020 menciona que los trabajadores considerados en el grupo de riesgo por edad (mayores de 60 años) y factores clínicos² establecidos en el documento técnico denominado "Atención y manejo clínico de casos de COVID-19. Escenario de transmisión focalizada", aprobado por la Resolución Ministerial 084-2020-MINSA, deben tener licencia con goce de haber sujeta a compensación posterior. Asimismo, se dispuso que, respecto de los trabajadores que no pueden acogerse al trabajo remoto, los empleadores deben otorgar licencia con goce de haber a sus trabajadores con días compensables posteriormente.

Por otro lado, el 20 de marzo, mediante el Decreto de urgencia N° 029-2020, se dispone que en caso de entidades 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. En el caso de empresas del sector privado, se aplica lo que establezcan las partes, a falta de acuerdo, los días no trabajados serán compensados a la finalización del Estado de Emergencia.

² Aquellas que presentan cuadros de hipertensión arterial, diabetes, enfermedades cardiovasculares, enfermedad pulmonar crónica, cáncer y otros estados de inmunosupresión.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

Cabe indicar que esta disposición se efectuó respecto de los primeros quince días de cuarentena, posteriormente con la ampliación del estado de emergencia no se efectuó ninguna precisión expresa al respecto.

Decreto de Urgencia 038-2020

El 14 de abril de 2020 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto de Urgencia 038-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas de carácter económico y financiero para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores del sector privado ante el covid-19 y otras medidas.

En el Decreto de Urgencia 038-2020, en su artículo 4, se establece que los trabajadores del grupo de riesgo por edad o por factores clínicos, son aquellos trabajadores imposibilitados de cumplir con lo previsto en los numerales 20.2 del artículo 20 del Decreto de Urgencia 026-2020, porque los trabajadores pertenecen a un grupo de riesgo por edad, o por favores clínicos, pueden adoptar las medidas que resulten necesarias a fin de mantener la vigencia del vínculo laboral y la percepción de remuneraciones, privilegiando el acuerdo con los trabajadores.

En el artículo 7 del Decreto de Urgencia 038-2020 se establecen las medidas compensatorias a favor de los trabajadores que se encuentren en suspensión perfecta de labores, como la disposición libre del monto acumulado en la Compensación de Tiempo de Servicios (CTS), la solicitud de adelanto de CTS y gratificación o a alguna prestación económica de protección social de emergencia ante la pandemia por COVID- 19.

Asimismo, el 16 de septiembre de 2021, se publicó el Decreto de Urgencia 087-2021 que establece que el mecanismo de la suspensión perfecta de labores se extiende hasta el 2 de octubre de ese año, fecha en la que culminó dicha medida.

Medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo a los trabajadores que estuvieron con licencia con goce de haber durante el estado de emergencia.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

Las medidas adoptadas por el gobierno, para el Sector Público se focalizan mediante el Decreto de Urgencia 078-2020, en el cual refiere que el Estado devolverá lo descontado a los trabajadores por la compensación de horas no recuperadas en caso estos hayan sido despedidos. Esta medida sólo es de cumplimiento cuando el empleado fue desvinculado por motivos ajenos a su voluntad, pero no aplica si renuncian o si su contrato no fue renovado.

Por otro lado, se obliga a las entidades del Estado a aplicar una compensación por las horas que el empleado ha acumulado en sobretiempo y las horas de capacitaciones. En caso el trabajador fue desvinculado por una sanción, primero se le deducirán las horas extra y se cobrarán las horas por compensar. Si luego de aplicar estas medidas quedan horas pendientes de compensación, el trabajador deberá compensar esas horas en el siguiente vínculo laboral que tenga con cualquier entidad del estado hasta el 31 de diciembre del 2021.

b) Problemática social generada a raíz de las disposiciones contenidas en el Decreto de Urgencia 026-2020 y el Decreto de Urgencia 029-2020

Las consecuencias de la pandemia por COVID-19 han sido múltiples en el Perú y el mundo. Dentro de ellas se encuentra la agudización de la pobreza de miles de familias, sobre todo aquellas que vivían con ingresos diarios, dedicados a actividades informales. Asimismo, la pandemia también afectó a los trabajadores del sector formal, tanto públicos como privados, quienes sufrieron las consecuencias económicas de las medidas adoptadas por el gobierno, entre ellas, la imposición de licencia con goce de haber sujeta a compensación posterior, en virtud de lo señalado en el numeral 20.2 del artículo 20 del Decreto de Urgencia 026-2020 y en el numeral 26.2 del artículo 26 del Decreto de Urgencia 029-2020.

A medida que el gobierno iba controlando los contagios y se iban flexibilizando las medidas de seguridad sanitaria, los trabajadores afectados por las medidas adoptadas durante la Emergencia Sanitaria fueron incorporándose nuevamente a sus centros de trabajo. Sin embargo, su incorporación, presencial o virtual, ameritó la recuperación de horas no laboradas, configurándose en algunos casos la acumulación de 200, 400

*“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”
“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”*

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

y hasta 500 días de licencia con goce de haber sujeta a compensación, cifra que a todas luces resultan materialmente "impagables" por varios sectores de trabajadores (sobre todo, los adultos mayores), tal como se manifestó en el "Foro sobre el PL 1097", expuesto el 5 de abril³.

En dicho evento participaron la Federación Nacional de Trabajadores del Agua Potable y Alcantarillado del Perú (FENTAP); la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgico-Perú con sus bases la Federación Shougang Hierro Perú y Anexos, el Sindicato Único de la Minera Shouxin Perú S.A., la Federación Nacional de Trabajadores del Ministerio Público-FENTRAMIP PERÚ y Sindicato Nacional Médico del Seguro Social del Perú. En dicho foro se realizó una encuesta cuyo resultado arrojó un total de 13,256 (trece mil doscientos cincuenta y seis) trabajadores afiliados a dichos gremios a quienes se les aplicó licencias con goce. Sobre el promedio de horas que adeuda cada trabajador producto de las licencias con goce aplicadas en el marco de la Emergencia Sanitaria por Covid-19, se tiene un promedio de 6, 900 (seis mil novecientos) horas aproximadamente.

De igual forma, en la Tercera Sesión de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de fecha 20 de setiembre de 2022, el Sindicato de Trabajadores del Congreso de la República (SITRACON) y el Sindicato de Trabajadores del Poder Legislativo (SITRAPOL) señalaron que tenían la misma problemática.

Cabe señalar que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social solicitó información estadística al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con referencia al número de trabajadores que habrían entrado en licencia con goce de haber y que estarían con actual deuda de horas por compensar con sus respectivos empleadores. Al respecto, mediante Oficio N° 0513-2022-MTPE/1, informaron que ninguna de sus oficinas cuenta con la información correspondiente a este concepto.

³ Conversatorio sobre el PL 1057, realizado el 05 de abril de 2022. Encontrado en: <https://www.facebook.com/Chabelita2020/videos/947557342584249>.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

Ahora bien, algunos mecanismos de compensación que han aplicado los empleadores han ido desde adición de dos horas a la jornada laboral diaria o la reducción del costo de dichas horas de los beneficios laborales de los trabajadores (como la CTS y la liquidación).

Considerando que la pandemia por COVID-19 ha sido uno de los fenómenos más trágicos en la historia del país, es necesario reflexionar sobre el nivel de humanización de las políticas adoptadas en el proceso de recuperación de la economía del país y sobre las iniciativas legislativas que tuvieron por objetivo proteger los derechos de los trabajadores, específicamente, respecto de licencia con goce de haber sujeta a compensación impuesta a los trabajadores de riesgo.

c) Derecho a la vida, el derecho a la salud y el derecho a la dignidad humana

Los derechos laborales inespecíficos son aquellos *"... derechos constitucionales de carácter general y, por ello, no específicamente laborales (que) pueden ser ejercidos, sin embargo, por los sujetos de las relaciones de trabajo (los trabajadores, en particular) en el ámbito de las mismas, por lo que en tal caso adquieren un contenido o dimensión laborales sobrevenidos."*⁴

En efecto, se trata de derechos fundamentales atribuidos con carácter general a todas las personas, pero que son ejercidos por aquellas personas que se encuentran en una relación de subordinación, es decir, son derechos ejercidos por ciudadanos que al mismo tiempo son trabajadores y, por lo tanto, teniendo en cuenta la naturaleza de la relación jurídica en la que se encuentran (contrato de trabajo) dichos derechos se convierten en verdaderos derechos laborales. En efecto, derechos como la dignidad, la salud, libertad de conciencia, libertad de religión, el derecho a la intimidad, entre otros, son derechos que pueden ser ejercidos ante cualquier persona, por lo que no se le podría privar de los mismos a un individuo en el marco de la relación de trabajo.

⁴ PALOMEQUE LOPEZ, Manuel Carlos y Manuel ALVAREZ DE LA ROSA. *Derecho del Trabajo*. 9na ed. Centro de Estudios Ramón Aceres, S.A. Madrid, 2001, pg. 147.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

La problemática que pretende abordar el proyecto de ley, referida a la compensación de las horas de licencia con goce de haber, vulnera los derechos fundamentales a la vida, la salud y la dignidad de la persona, como pasaremos a desarrollar a continuación:

Derecho a la vida

La Constitución Política ha determinado que la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; en tales términos, la persona está consagrada como un valor superior, y el Estado está obligado a protegerla. El cumplimiento de este valor supremo supone la vigencia irrestricta del derecho a la vida, pues este derecho constituye su proyección; resulta el de mayor connotación y se erige en el presupuesto ontológico para el goce de los demás derechos, ya que el ejercicio de cualquier derecho, prerrogativa, facultad o poder no tiene sentido o deviene inútil ante la inexistencia de vida física de un titular al cual puedan serle reconocidos.

Derecho a la salud

Por su parte, el derecho a la salud se encuentra contemplado en el artículo 7 de la Constitución Política, de la siguiente forma:

“Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad (...), así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. (...)”.

Conforme al Tribunal Constitucional⁵, la salud es derecho fundamental por su relación inseparable con el derecho a la vida; y la vinculación entre ambos es irresoluble, ya que la presencia de una enfermedad o patología puede conducirnos a la muerte o, en todo caso, desmejorar la calidad de la vida. El derecho a la salud comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la

⁵ Sentencia recaída en el Expediente N° 2016-2004-AA/TC

*“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”
“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”*

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

estabilidad orgánica y funcional de su ser, lo que implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento; acciones que el Estado debe efectuar tratando de que todas las personas, cada día, tengan una mejor calidad de vida.

En esa línea, existen disposiciones que ordenan al empleador a resguardar la salud de sus trabajadores, tales como el ya citado artículo 7 de la Constitución Política del Perú o los principios de prevención⁶, responsabilidad⁷ y protección indicados en el título preliminar de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo⁸.

Derecho a la dignidad

Todas las formas de relación humana comprenden servicios, remuneraciones, organización, limitaciones o especificaciones de la libertad de los individuos. Pero existe un límite que no es franqueable, en el que la relación cuestionable se transforma en “usurpación”, en explotación del otro. Ningún ser humano puede estar sometido a nuestro arbitrio. Nadie puede estar a disposición de otro como lo está el

⁶ “I. PRINCIPIO DE PREVENCIÓN

El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral”

⁷ “II. PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

El empleador asume las implicancias económicas, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él, conforme a las normas vigentes.”

⁸ “IX. PRINCIPIO DE PROTECCIÓN

Los trabajadores tienen derecho a que el Estado y los empleadores aseguren condiciones de trabajo dignas que les garanticen un estado de vida saludable, física, mental y socialmente, en forma continua. Dichas condiciones deben propender a:

a) Que el trabajo se desarrolle en un ambiente seguro y saludable.
b) Que las condiciones de trabajo sean compatibles con el bienestar y la dignidad de los trabajadores y ofrezcan posibilidades reales para el logro de los objetivos personales de los trabajadores.”

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

instrumento a la del operario. Esa condición del ser humano es su dignidad⁹.

El tratamiento del hombre como fin en sí mismo es el engranaje principal de los sistemas democráticos. El artículo 1 de la Constitución Política del Perú señala que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Sobre este concepto, resulta pertinente citar los fundamentos 5 y 6 de la Sentencia recaída en el expediente N° 2273-2005-PHC/TC, que señalan lo siguiente:

"5. Conforme a la Constitución Política del Perú, la dignidad del ser humano no sólo representa el valor supremo que justifica la existencia del Estado y de los objetivos que este cumple, sino que se constituye como el fundamento esencial de todos los derechos que, con la calidad de fundamentales, habilita el ordenamiento. Desde el artículo 1° queda manifiesta tal orientación al reconocerse que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado", y complementarse dicha línea de razonamiento con aquella otra establecida en el artículo 3°, que dispone que "La enumeración de los derechos establecidos (...) no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga que se fundan en la dignidad del hombre (...)".

6. Existe, pues, en la dignidad, un indiscutible rol de principio motor sin el cual el Estado adolecería de legitimidad, y los derechos de un adecuado soporte direccional. Es esta misma lógica la que, por otra parte, se desprende de los instrumentos internacionales relativos a Derechos Humanos, que hacen del principio la fuente directa de la que dimanan todos y cada uno de los derechos del ser humano. Así, mientras el Preámbulo la Declaración Universal de los Derechos Humanos considera que "(...) la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca (...)", el Preámbulo

⁹ Rodríguez Guerro, Ángel , & Vial Correa, Juan de Dios (2009). La dignidad de la persona humana desde la fecundación hasta su muerte. Acta Bioethica, 15(1),55-64. ISSN: 0717-5906. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55412255007>.

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce no sólo que "(...) la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables" sino que "(...) estos derechos derivan de la dignidad inherente a la persona humana".

De igual forma, en la STC 10087-2005-PA, el Tribunal Constitucional, señaló lo siguiente:

"[...] la dignidad de la persona humana constituye un valor y un principio constitucional portador de valores constitucionales que prohíbe, consiguientemente, que aquélla sea un mero objeto del poder del Estado o se le dé un tratamiento instrumental. Pero la dignidad también es un dínamo de los derechos fundamentales; por ello es parámetro fundamental de la actividad del Estado y de la sociedad, así como la fuente de los derechos fundamentales. De esta forma la dignidad se proyecta no sólo defensiva o negativamente ante las autoridades y los particulares, sino también como un principio de actuaciones positivas para el libre desarrollo de la persona y de sus derechos" (STC 10087-2005-PA, fundamento 5).

La dignidad es un elemento central en el ordenamiento jurídico, que proyecta la preferencia del bienestar humano y la justicia en cualquier ámbito de interacción en los hombres. De Las Casa señala que:

"(...) el derecho a la dignidad resulta ser un derecho fundamental inespecífico, invulnerable para terceros y para la ley, y cuya manifestación está comúnmente relacionada con otros derechos. En tanto resulta aplicable a toda persona, y los trabajadores al encontrarse dentro de una relación laboral no pierden tal condición, el derecho a la dignidad tiene plena vigencia al interior de toda relación laboral. (...) [E]n el ámbito de una relación laboral, implica, entre otros aspectos, el establecer un límite al poder del

*“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”
“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”
“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”*

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

empleador, el respeto a la igualdad ante la ley, y el respeto a la igualdad de oportunidades; con lo [que] comparte el mismo fundamento y razón de ser que tiene el derecho del trabajo, como es el proteger a la parte más débil de la relación laboral de cualquier injerencia o afectación externa”¹⁰.

Asimismo, el autor le asigna cinco características:

“(i) es (...) inherente a las personas, y es de igual aplicación para todos; (ii) resulta ser la parte invulnerable que todo cuerpo jurídico o normativo debe asegurar a la persona; (iii) es el punto de inicio para la existencia de los derechos fundamentales; (iv) adquiere sentido desde otros derechos; y (v) su contenido depende de los usos, valores y principios éticos imperantes en cada sociedad y cada momento”¹¹.

El último párrafo del artículo 23 de la Constitución Política del Perú señala que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador. Es decir, **ninguna relación en la que se prestan servicios bajo dependencia** -con la notoria diferencia de poder entre los sujetos que la conforman- **se puede autorizar tratamientos que afecten las condiciones de vida del miembro más débil.**

d) La jornada máxima de trabajo y las consecuencias de su vulneración

Respecto a la jornada de trabajo, el Convenio N° 1 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las horas de trabajo, delimita la jornada con el principal objetivo de proteger la salud y la vida de los trabajadores, estableciendo periodos razonables en que se debería prestar sus servicios.

¹⁰ DE LAS CASAS DE LA TORRE URGATE, Orlando. “El derecho del trabajador a la dignidad en el marco de la relación laboral”, en Laborem N° 8, 210.

¹¹ Ibid., p. 227.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 25 de la Constitución Política del Perú señala que:

“Artículo 25. - La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el período correspondiente no puede superar dicho máximo. Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y su compensación se regulan por ley o por convenio.”

Como se puede observar, se destina la tercera parte del día a la prestación de servicios, para que el resto sea destinado a la vida personal, familiar y al descanso. El exceso que se cometa en alguno de esos aspectos de la vida, inevitablemente afecta al resto. Para el presente caso, importa exclusivamente el exceso en las horas de trabajo, que **disminuye el tiempo en otros ámbitos; sobre todo el descanso** que, generalmente, es el aspecto más sacrificado por los trabajadores que laboran en sobretiempo.

En el Sector Privado, el ordenamiento nacional ha regulado el trabajo en sobretiempo, mediante el Decreto Legislativo 854 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 008-2002-TR. Existen sobretasas para el trabajo que se realiza después de finalizada la jornada, que oscilan entre el 25% para las dos primeras horas y el 35% para las siguientes; asimismo, las partes podrán acordar compensar el trabajo prestado en sobretiempo¹².

En el Sector Público, conforme al Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-PCM, el trabajo en sobretiempo solo recibe una contraprestación de horas libres, que deben ser equivalentes a las horas de labor en demasía¹³.

¹² Artículo 10 del Decreto Legislativo N° 854.

¹³ “Artículo 145.- Jornada de servicio

De conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 35 de la Ley, la jornada de servicio es de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales como máximo. El trabajo en sobretiempo es excepcional, voluntario y compensable con períodos equivalentes de descanso. En ningún caso, se paga horas extras por servicios realizados en sobretiempo.
(...)”

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

Se observa entonces que, se trata de proteger la salud del trabajador por medio del descanso. En ambos casos -sector privado y público-la norma trata de recuperar el equilibrio físico y mental afectado por el exceso de labor.

Repárese que, el sueño perdido no se recupera tan fácilmente. En septiembre de 2021, el Diario CNN citó un estudio científico, dentro del cual se realizaron pruebas a trece personas de entre los veinte años que durmieron un 30% menos, de lo que necesitaban, durante 10 noches. Los sujetos de prueba no habían recuperado por completo la mayor parte de su procesamiento cognitivo después de siete noches de sueño sin restricciones para recuperarse¹⁴.

Realizar esta pequeña aproximación se justifica en tanto el sueño es el factor más sacrificado por tener que lidiar con las horas extras, el tráfico, y el resto de obligaciones personales, aunque tampoco es el único. No es gratuito que el marco jurídico vigente indique que el trabajo en sobretiempo tiene carácter excepcional. Ello se debe a que su prestación continua afecta la salud del trabajador; y, esto es lo precisamente ocurrirá si se aplican reglas de compensación extremas y continuas de los días no laborados.

Una equivocada ejecución de la compensación de dichas horas puede alterar, aún más, las condiciones de vida de los trabajadores públicos y privados, que han sido significativamente trastocados por la pandemia.

En efecto, conforme a la OIT, la cantidad de personas que prestan servicios en jornadas extensas ha venido en aumento alrededor del mundo, alcanzando la cifra de, aproximadamente, 479 millones de trabajadores, es decir, el nueve por ciento de la población mundial.¹⁵

Así, la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS), señalan que las jornadas de trabajo extensas han provocado 745.000 muertes por cardiopatías isquémicas y accidentes cerebrovasculares en 2016, lo cual implicó, un aumento del 29 por ciento, desde el año 2000. En este contexto, la pérdida de vidas por dichas enfermedades, las cuales se

¹⁴Se puede ver el mencionado artículo en el siguiente enlace: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/29/dormir-falta-sueno-estudio-trax/>.

¹⁵ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_792231/lang--es/index.htm

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

encuentran asociadas a jornadas de trabajo excesivas, alcanzó la cifra de 398.000 personas por ictus y 347.000 por cardiopatías atribuibles a haber trabajado 55 o más horas semanales.

Siendo ello así, la revisión elaborada por la OMS advirtió pruebas suficientes respecto a que, trabajar al menos 55 horas a la semana se asocia con un mayor riesgo tanto de cardiopatía isquémica como de accidente cerebrovascular, en comparación con trabajar entre 35 y 40 horas a la semana. De 2000 a 2016, el número de muertes por cardiopatía por trabajar muchas horas aumentó un 42 por ciento, y las de ictus un 19 por ciento. El 72 por ciento de las muertes se produjeron entre los hombres. **Los trabajadores de mediana edad o mayores, de entre 60 y 79 años, que habían trabajado 55 horas o más a la semana entre los 45 y los 74 años, se vieron especialmente afectados.**

Lo anterior, resulta especialmente preocupante, en la medida que, la cifra de trabajadores que prestan servicios en jornadas excesivas, ha aumentado en todo el mundo, toda vez que, como bien se señaló anteriormente, alrededor de 479 millones de trabajadores, es decir, el 9 por ciento de la población mundial, se encuentra en dicha situación, tendencia que los pone en riesgo de sufrir discapacidades relacionadas con el trabajo y una muerte prematura.

Para hacer frente a este problema, tanto la OMS como la OIT, son claras en señalar que los gobiernos, los empresarios y los trabajadores deben poner en marcha una serie de medidas, tales como las siguientes:

- Los gobiernos pueden ratificar y desarrollar políticas para aplicar las Normas Internacionales del Trabajo sobre el tiempo de trabajo, como el establecimiento de normas sobre los límites del tiempo de trabajo, los períodos de descanso diarios y semanales, las vacaciones anuales pagadas, la protección de los trabajadores nocturnos y el principio de igualdad de trato para los trabajadores a tiempo parcial.
- Los gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales (organizaciones de trabajadores y de empleadores), pueden introducir leyes y políticas que garanticen los límites máximos del tiempo de trabajo y promuevan el cumplimiento en el lugar de trabajo de las condiciones laborales decentes.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

En ese contexto, tenemos que, a raíz de lo dispuesto en el numeral 20.2 del artículo 20 del Decreto de Urgencia 026-20202, así como en el numeral 26.2 del artículo 26 del Decreto de Urgencia 029-2020, se ha generado una problemática social en la que, los trabajadores dentro del grupo de riesgo conforme a las definiciones decretadas por el Estado, han acumulado hasta 500 días de licencia con goce de haber.

De cara a dicha situación, es necesario que se regule la forma en que compensarán dichas horas, estableciendo límites razonables a efectos de que se garantice el derecho fundamental a la vida, la salud (manifestado en el presente caso, con el aseguramiento de del tiempo de descanso del trabajador) y la dignidad humana. Por ello, en el texto sustitutorio del presente proyecto de ley, se propone que las horas acumuladas de licencia con goce de haber a las que se hace referencia en el párrafo anterior, sean compensadas: **i)** con trabajo en sobretiempo antes o después de la jornada de trabajo, siempre y cuando la suma de dichas horas con la jornada laboral del trabajador no supere las cincuenta y dos (52) horas a la semana; **ii)** con vacaciones adquiridas y pendientes de goce, con el límite de 15 días por periodo vacacional y **iii)** con capacitaciones fuera de la jornada de trabajo.

Asimismo, se establece que cada hora de trabajo en sobretiempo o dedicada a capacitaciones fuera de la jornada, compensará tres horas de licencia con goce de haber y que, cada día de vacaciones equivaldrá a tres días de licencia con goce de haber.

El límite de cincuenta y dos (52) horas encuentra sustento en el ya citado estudio realizado por la OIT y la OMS, en donde se advirtió que trabajar cincuenta y cinco (55) horas en adelante a la semana, implica un mayor riesgo a la salud del trabajador. No se establece en el texto sustitutorio el máximo de cincuenta y cuatro (54) horas porque se estaría exponiendo al trabajador a trabajar en el límite máximo.

En esa misma línea, se establece que el plazo para poder compensar las horas de licencia acumuladas sea hasta un año luego de entrada en vigencia el proyecto de ley, siendo que, culminado dicho plazo, las horas de licencia se tendrán por absueltas, entendiéndose por esto que los trabajadores ya no tendrán más deudas.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

e) Respecto a las opiniones recibidas por las entidades sobre el proyecto de ley.

Sobre la condonación de deuda generada por la licencia con goce de haber a los trabajadores.

El proyecto de ley tiene por objeto disponer medidas para garantizar los derechos de los trabajadores que se vieron afectados por disposiciones realizadas en el marco de la Emergencia Sanitaria por la COVID-19. Una de esas medidas, como se ha explicado líneas arriba fue el Decreto de urgencia 026-2020, en el que se establecía que los trabajadores considerados en el grupo de riesgo regulado en el Decreto de Urgencia 038-2020, es decir, las personas mayores de 60 años y con cualquier antecedente médico que podría complicar su salud de manera perjudicial, y que no puedan adaptarse al trabajo remoto, pudieran entrar en licencia con goce haber, sujeto a compensación posterior.

Otra de las medidas fue lo dispuesto en el artículo 26.2 del Decreto de Urgencia 029- 2020, en el que señala que los trabajadores del sector público y privado podía podían compensar las horas acumuladas por la entrega de licencia con goce de haber, posterior a la vigencia del estado de Emergencia, salvo que exista acuerdo entre las partes (sector privado) o que el trabajador opte por otro mecanismo de compensación (sector público).

En ese sentido, el artículo 2 del proyecto de ley, plantea la condonación de las horas por compensar que se hubieran generado por los trabajadores que estuvieron con licencia con goce de haber y que no hubieran optado por otro mecanismo compensatorio (sector público) o acuerdo entre las partes (sector privado).

Al respecto, el Ministerio de Trabajo observa el artículo mencionando que, al tratarse de una obligación de hacer, por parte de los trabajadores, se entraría en el campo del Derecho Civil, puesto que se trata de un acuerdo en donde existen dos partes: acreedores (empleadores) y deudores (trabajadores), donde la deuda contraída serían los pagos de las remuneraciones realizadas por el tiempo no trabajado (licencia con goce) y, la obligación de hacer, sería la compensación de las horas no trabajadas pero remuneradas:

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

"Sobre el particular, se tiene que el término condonación es una forma de extinción de las obligaciones contempladas en el Título V de la Sección Segunda del Código Civil. De acuerdo con el artículo 1295 del referido cuerpo normativo. De cualquier modo, que se pruebe la condonación de la deuda efectuada de común acuerdo entre el acreedor y el deudor, se extingue la obligación, sin perjuicio del derecho de tercero."

En tal sentido, a efectos de tener una mayor claridad jurídicas, se ha acogido la recomendación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y se ha reemplazado el concepto de "condonar" por el de "absolver" en el texto sustitutorio que se plantea en el presente dictamen.

Sobre la devolución de los montos descontados a los trabajadores que entraron de licencia con goce de haber.

El artículo 2 plantea que en los casos en donde los empleadores hayan cobrado las horas adeudadas por los trabajadores, éstos deberán devolver el monto descontado, de manera inmediata al mes subsiguiente de la entrada en vigencia de la norma.

Al respecto, la Sociedad Nacional de Industrias también observa esta parte del artículo, en tanto que considera que el artículo 2 de la propuesta legislativa irrumpe con el principio de irretroactividad de las normas y seguridad jurídica:

"La pretendida propuesta legislativa vulnera el principio constitucional de irretroactividad de la ley establecida en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, que prescribe "la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos (...)". La eficacia de la norma jurídica surge con ella y desaparece sin ella, la norma rige desde su entrada en vigencia hasta que se extingue, en tal virtud, resulta inconstitucional pretender regular relaciones jurídicas en materia laboral desde la entrada en vigencia del Decreto de Urgencia 026-2020,

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

Decreto de Urgencia N° 029-2020, Decreto de Urgencia 038-2020 "

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social comparte la misma opinión que la Sociedad Nacional de Industrias, pues el principio de irretroactividad está amparado por el artículo 130 de la Constitución Política del Perú e implica que las normas no tengan efectos hacia atrás en el tiempo, salvo en casos de materia penal cuando ésta favorezca al reo. Asimismo, este principio es una garantía para mantener la democracia en el país, puesto que brinda garantía jurídica a las personas. En ese sentido, la parte correspondiente a la devolución de los montos descontados a los trabajadores se ha retirado en el texto sustitutorio que se propone en el presente dictamen.

Sobre la licencia con goce de haber y su compensación con la liquidación.

A través del artículo 3 del proyecto de ley 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 una deuda del trabajador a favor del empleador."* Asimismo, se señala que toda deuda que mantenga el trabajador con el empleador referida a las horas de licencia con goce de haber, queda automáticamente condonada.

Se entiende por beneficios sociales todo aquello que alude a «las percepciones otorgadas por ley, cuyo objeto no es el de retribuir la prestación de servicios del trabajador, sino el de asegurar su inclusión social, así como el de su familia»¹⁶ Asimismo, nuestra legislación considera como beneficios sociales los montos de dinero que se generan como producto del trabajo realizado de manera efectiva y su remuneración, que no se abonan al trabajo hasta el momento de su cese. En ese sentido, se encuentra como beneficios sociales la asignación familiar, mediante la Ley 25129; compensación por tiempo de servicios (CTS), mediante Decreto Legislativo 650; participación en las utilidades,

¹⁶ Arce, Elmer. Derecho individual del trabajo en el Perú. Desafío y deficiencias. Lima: Palestra Editores, 2021.

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

mediante el Decreto Legislativo 677; la gratificación y el seguro de vida, Decreto legislativo 688.

Considerando estos conceptos previos y en el contexto de la promulgación de los Decreto de Urgencia 038-2020 y el Decreto de Urgencia 026-2020 muchos empleadores procedieron con el descuento de los beneficios sociales, sin que éste sea declarado una vulneración de los derechos de los trabajadores¹⁷. En ese sentido, la medida convertía en acreedor al empleador, frente a la "deuda" que iba creando el trabajador por los días que no acudiese al trabajo, pero por los cuales se le estaba pagando. Esto solo en casos de que la acumulación de dichas horas se venciese con la renuncia del trabajador.

Al respecto, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo refiere que las horas acumuladas como producto de la licencia con goce de haber, sujetas a compensación, **no pueden ser tratadas como si fuese un préstamo de suma de dinero hecho por el empleador al trabajador**. Refiere como base de este sustento lo regulado por el literal b) del numeral 26.2 del artículo 26 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, el cual establece lo siguiente: *"En 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**"*

Por otro lado, la Sociedad Nacional de Industrias, refiere lo siguiente:

"En efecto, la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante Resolución N° 134-2021-SUNAFIL/TFL, en los numerales 6.5 hasta el 6.13, ha determinado que en atención a las disposiciones emitidas durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional como son; el Decreto de Urgencia 008- 2020-SA el cual declaró el Estado de Emergencia en territorio nacional por 90 días calendarios, el Decreto de Urgencia 026-2020 artículos 18 y 20, y Decreto

¹⁷ La Resolución N° 293-2021-Sunafil/TFL, de la Primera Sala del Tribunal de Fiscalización Laboral de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-Sunafil, señala que el empleador se encuentra facultado para compensar las horas acumuladas por la licencia con goce de haber de los trabajadores, con la liquidación de beneficios sociales, si es que éste llega a renunciar antes de compensar las horas adeudadas.

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

de Urgencia N° 029-2020 artículo 26; es válido el acuerdo de la compensación de licencia con goce mediante horas extras y descuento de gratificación "

Al respecto, se hizo la revisión a las normas que invoca la SNI, mas no encontramos que en el Decreto de Urgencia 026-2020 indique algo sobre los descuentos de las gratificación, más aún, en el artículo 18 de dicho dispositivo legal, se indica que los empleadores tienen la obligación de no afectar la naturaleza del vínculo laboral, la remuneración y demás condiciones económicas, salvo aquellas que por su naturaleza se encuentren necesariamente vinculadas a la asistencia al centro de trabajo o cuando éstas favorezcan al trabajador.

Lo mismo sucede con el artículo 26 del Decreto de Urgencia 029-2020, que señala la SNI, ya que en los literales a) y b), tanto para el sector público y privado, se aplica la compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional. En el caso del sector privado, se coloca el condicional de que también se puede aplicar *"lo que acuerden las partes"*. Sin embargo, debe quedar claro que ningún dispositivo legal ordena de manera fehaciente el descuento de las horas acumuladas por la licencia con goce de haber, de las liquidaciones o de los otros beneficios sociales.

En ese sentido, compartimos la opinión del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, respecto a que dicho crédito en horas de trabajo *"...al tratarse de créditos de naturaleza diferente, al efectuarse descuentos monetarios en la liquidación de beneficios sociales del trabajador, le causa un gran perjuicio, por lo cual la DNT proscribiera esos actos, y por ende encuentra viable la propuesta contenida en el artículo 3 del proyecto de ley "*

En tal sentido, es decisión de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social mantener el artículo propuesto por el proyecto de ley, con una modificación en su redacción.

f) Respecto al análisis costo beneficio del proyecto de ley.

Conforme se ha señalado en el contenido del presente dictamen, la norma propuesta tiene como finalidad establecer garantías para los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas en el marco del Covid-19, a través de la regulación de la compensación de las horas de

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

licencia con goce de haber acumuladas en virtud de lo señalado en el numeral 20.2 del artículo 20 del Decreto de Urgencia 026-20202 y en el numeral 26.2 del artículo 26 del Decreto de Urgencia 029-2020.

Las reformulaciones y añadidos introducidos por el presente dictamen, a partir de las opiniones recibidas, no implican creación de puestos de trabajo ni suponen transferencias ni subvenciones que provengan de fuentes del tesoro público.

Por tanto, el análisis costo-beneficio no se constituye en este caso como un criterio técnico relevante para ver aprobado o no el presente proyecto de ley, pues su propósito es asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia laboral y la protección de los derechos laborales de los trabajadores en el contexto de post pandemia.

6. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 1097/2021-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE DISPONE MEDIDAS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AFECTADOS POR LAS DISPOSICIONES LEGALES IMPLEMENTADAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR LA COVID-19

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por lo dispuesto en el numeral 20.2 del artículo 20 del Decreto de Urgencia 026-2020, Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (covid-19) en el territorio nacional y en el numeral 26.2 del artículo 26 del Decreto de Urgencia 029-2020, Dictan medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del Covid-19 en la economía peruana.

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a todos los empleadores y trabajadores del sector público y privado, bajo cualquier régimen laboral.

Artículo 3.- Compensación de horas

Las horas acumuladas de licencia con goce de haber generadas en virtud del numeral 20.2 del artículo 20 del Decreto de Urgencia 026-2020 y del numeral 26.2 del artículo 26 del Decreto de Urgencia 029-2020, se puede compensar de cualquiera de las siguientes formas:

- a) Con trabajo en sobretiempo realizado antes o después de la jornada de trabajo, y, con capacitaciones realizadas fuera de la jornada de trabajo.

Cada hora de trabajo en sobretiempo o dedicada a capacitaciones fuera de la jornada, compensará tres horas de licencia con goce de haber.

La suma de dichas horas con la jornada laboral del trabajador no puede superar las cincuenta y dos (52) horas a la semana.

- b) Con vacaciones adquiridas y pendiente de goce.

Cada día de vacaciones sujetas a la compensación equivaldrá a tres días de licencia con goce de haber.

No se podrán compensar más de 15 días por periodo vacacional pendiente de goce.

Artículo 4.- Deber de informar

Dentro de los quince (15) días de entrada en vigencia la presente ley, los empleadores comunican por escrito a los trabajadores el total de horas de licencia con goce de haber que adeudan.

Artículo 5.- Plazo para la compensación

La compensación de horas a la que se hace referencia en el artículo 3 de la presente ley podrá realizarse durante un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Las horas dejadas de compensar en dicho periodo se consideran absueltas.

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Predictamen recaído en el proyecto de ley 1097/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que dispone medidas para garantizar los derechos de los trabajadores afectados por las disposiciones legales implementadas durante la emergencia sanitaria provocada por la Covid-19.*

Artículo 6.- Prohibición de descontar montos de las liquidaciones, producto de la licencia con goce de haber

Está prohibido realizar descuentos en la liquidación de beneficios sociales realizada al término del vínculo laboral, para compensar las horas de licencia con goce de haber generadas por las disposiciones legales implementadas en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Derogatoria

Se deroga o se deja sin efecto toda norma que vaya en contra de la presente ley.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.
Lima, 18 de octubre de 2022.