



MARÍA TERESA CÉSPEDES CÁRDENAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"



LEY QUE PROHIBE A LOS EMPLEADORES REDUCIR LA REMUNERACIÓN DE LOS TRABAJADORES DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA DECRETADO POR EL GOBIERNO, PARA ENFRENTAR EL CORONAVIRUS COVID-19

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista **María Teresa Céspedes Cárdenas**; integrante del Grupo Parlamentario "**Frente Popular Agrícola FIA del Perú**"- **FREPAP**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

LEY QUE PROHIBE A LOS EMPLEADORES REDUCIR LA REMUNERACIÓN DE LOS TRABAJADORES DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA DECRETADO POR EL GOBIERNO, PARA ENFRENTAR EL CORONAVIRUS COVID-19

Artículo 1. Objeto de la Ley

Prohíbese 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 el coronavirus Covid-19.

Artículo 2. Excepción

Está exceptuada la reducción de la remuneración económica del trabajador cuando se da la disminución de la jornada laboral, siempre y cuando sea proporcional.

Artículo 3. Infracción muy grave

En el régimen laboral privado la infracción a lo dispuesto por la presente Ley es considerada como muy grave, conforme a los lineamientos de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.

En el caso de tratarse de entidades públicas se aplica la normativa vigente sobre la materia.



MARÍA TERESA CÉSPEDES CÁRDENAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación

El Poder Ejecutivo, dentro de un plazo de 15 (quince) días hábiles contados a partir de la publicación de la presente Ley, adecua el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo 019-2006-TR y sus modificatorias.

Lima, 8 de febrero de 2021

MARÍA TERESA CÉSPEDES CÁRDENAS

Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
HUAMANI MACHACA Nelly FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2021 08:59:27-0500



Firmado digitalmente por:
BENITES AGURTO ALFREDO
FIR 42830319 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2021 18:02:23-0500



Firmado digitalmente por:
CESPEDES CARDENAS DE
VELASQUEZ Maria Teresa FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2021 17:22:08-0500



Firmado digitalmente por:
RETAMOZO LEZAMA MARIA
CRISTINA FIR 41854380 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2021 17:47:47-0500



Firmado digitalmente por:
RUBIO GARIZA Richard FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2021 19:31:34-0500



Firmado digitalmente por:
CAYGUARAY GAMBINI Luz
Milagros FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/02/2021 18:27:53-0500



Firmado digitalmente por:
NÚÑEZ MARREROS JESUS DEL
CARMEN FIR 16604108 hard
Motivo: Doy Vº Bº
Fecha: 08/02/2021 19:45:47-0500

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima,15.....de.....FEBRERO.....del 20 21.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 7087 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
.....TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.....



.....
YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Situación actual

El 15 de marzo de 2020 el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo 044-2020-PCM, *Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19*, declaró estado de emergencia y dispuso el aislamiento social obligatorio por un plazo de quince días calendario, a fin de prevenir el contagio de la población de la enfermedad coronavirus Covid-19, la cual se tornó en pandemia debido a su alto grado de contagio y expansión mundial, así como por la afectación de la salud de los que la contraen que, como se sabe, en muchos casos ha devenido en muerte de miles de compatriotas, y aunque parezca contradictorio, los hay que perecieron por ir a cumplir con el deber de trabajar durante estos aciagos momentos.¹

El 21 de diciembre de 2020 se publicó el Decreto Supremo 201-2020-PCM, *Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia de la Covid-19 y modifica el Decreto Supremo N° 184-2020-PCM*, que prorroga el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de treinta y un (31) días calendario a partir del viernes 1 de enero de 2021, por las graves circunstancias que afectan la vida de las personas a consecuencia de la Covid-19 que, a la fecha, pese a todos los esfuerzos llevados a cabo por la totalidad de países del mundo, dentro de ellos, los países más desarrollados, no han hallado solución al problema asistencial público que nos aqueja.

Mediante el Decreto Supremo N°008-2021-PCM, el Gobierno oficializó el retorno de la cuarentena total en Lima, Callao y otras regiones más desde el 31 de enero hasta el 14 de febrero a fin de mitigar los efectos del incremento de casos de coronavirus (COVID-19).

Debido a la situación actual, la probabilidad de que el estado de emergencia se siga prorrogando es muy alta, puesto que, a la fecha, el número de contagiados y hospitalizados está en tendencia al alza; asimismo, porque nuevas cepas del mal se vienen presentando a nivel global.

1.2. Problemática laboral

La política de restricciones del estado de emergencia ha generado la subida de la inflación y con ello la pérdida del poder adquisitivo; pero como si ello fuera poco, el Perú según la Organización Internacional del Trabajo es el país que más empleos ha perdido por la pandemia. Lo propio advierten las empresas, que al no poder soportar el aislamiento social

¹ <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-precisa-el-decreto-supremo-n-044-2020-p-decreto-supremo-n-046-2020-pcm-1865070-1/>

salen del mercado y quiebran, afectando así a muchas entidades económicas privadas, en general mediana y pequeñas empresas, agravando aún más el precario mundo del empleo.

Esta situación ha tenido efectos en la economía nacional. Según el reporte de inflación de diciembre de 2020 del Banco Central de Reserva del Perú, la inflación interanual aumentó de 1.69% en agosto de 2020 a 2.14% en noviembre de 2020, pese a que por prolongados años hemos sido el ejemplo en el control de este flagelo dentro de América Latina. Conforme consta en el mismo informe, este fenómeno se debió al incremento en el tipo de cambio del dólar norteamericano, mayores costos económicos de determinados servicios por las medidas de control sanitario y la subida de precios en algunos rubros de alimentos y otros productos, generados por la pandemia del coronavirus Covid-19.

La cifra de la inflación en diciembre de 2020 ha sido de 1.97%; por lo que se puede deducir que la actividad económica está en recuperación, en parte, debido a los bonos acordados por el Gobierno a la población vulnerable, la devolución de los ahorros previsionales de las AFP, los bonos para la recuperación de las empresas, entre otras medidas acordadas.

En efecto, según el Informe de Empleo N° 6 del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, en el trimestre de los meses de marzo, abril y mayo de 2020 se estima que la Población Económicamente Activa (PEA) representa el 37,2% (2 millones 934 mil 300 personas) de las personas con edad para desempeñar una actividad económica (PET), que constituyen la población potencialmente demandante de empleo, porcentaje decreciente que no se había presentado sino en las épocas aciagas del terrorismo que sufrió el país en las décadas pasadas e incluso, hay quienes estiman que este crudo panorama es similar al que advirtió el país por la ocupación de las tropas chilenas y la destrucción que infligieron a nuestro país.²

El Informe de Empleo N° 9 dice que, en el trimestre de los meses de junio, julio y agosto de 2020, se estima que la Población Económicamente Activa (PEA) representa el 54,0% (4 millones 277 mil 100 personas) de la PET; es decir, representa un escenario mucho más alentador que el advertido durante el trimestre anterior, también señalado.

El Informe de Empleo N° 12 dice que, en trimestre de los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2020, se estima que Población Económicamente Activa (PEA) representa el 61,4% (4 millones 881 mil personas) de la PET; o sea, con estas mediciones se está indicando que la economía va en próspera recuperación.

Conforme se puede apreciar de las cifras oficiales proporcionadas por el INEI, hay una tendencia de aumento del empleo laboral, ya que el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) está en aumento en relación con la PET. En efecto, se ha dado un resurgimiento de la actividad comercial y económica que está deviniendo en un aumento de empleos y, por lo tanto, de mantenimiento o mejora de las condiciones laborales de quienes están en la vida activa, es decir, se encuentran trabajando, tanto en

² https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-empleo_marzo-abril-mayo-2020.pdf

las empresas privadas, ya que en las entidades públicas el problema del empleo ha sido casi imperceptible.

1.3. Restricción a los empleadores

La recuperación progresiva de empleos que se están dando debe ir de la mano con el respeto de los derechos laborales prescritos en la Constitución Política del Perú y en los tratados internacionales a los que el Perú se ha adherido, al ser los referentes de los valores que en materia laboral se proyectan a ser tuitivo.

Pero de la misma manera, es la normativa laboral vigente que de manera proyectiva; pero sobre todo prescriptiva y no descriptiva, han normado cuanto deba estar al alcance del trabajador dependiente, dentro de ese espíritu protector señalado por las normas de mayor alcance, de manera que el trabajo humano esté bajo cobijo, y no expuesto al menoscabo en sus condiciones laborales y económicas, aún en estado de incertidumbre como la que los trabajadores de la actual hora han debido transitar a consecuencia del coronavirus. Dicho lo anterior, cabe la pregunta: ¿hasta qué punto están protegidos los trabajadores en este tiempo de pandemia, frente a decisiones arbitrarias provenientes del propio Estado, que abdicando a su función tutelar ha propuesto la disminución de las remuneraciones echando mano a la Ley N° 9463 del 27 de diciembre de 1918, Ley sobre reducción de remuneraciones aceptadas por el trabajador, que fue derogada por el artículo 187 de la Constitución de 1979, y refundida por el inciso 2 del artículo 26 de la actual? Pues bien, con esta legislación peyorativa los empleadores no han tenido mejor momento para permitirse reducir las remuneraciones de sus empleados sin mayores rubor ni consecuencias. De este modo, bajo las condiciones actuales, como si las remuneraciones de los peruanos fueran boyantes, condición para trabajar es el despojo de parte de las remuneraciones del asalariado.

Sin embargo, nos encontramos ante una paradoja, ya que se permite la aminoración de las remuneraciones cuando al mismo tiempo se está recuperando nuestra economía e incluso la inflación, no existiendo por lo mismo ninguna justificación que permita bajo las circunstanciales actuales en las que un trabajador cumple con sus obligaciones de trabajo, para proseguir en la actividades vea menoscabado la parte basilar de su contrato de trabajo; a saber, sus remuneraciones, con las que subviene sus necesidades personales y familiares, materiales e inmateriales. Es función del Estado intervenir para morigerar situaciones de hecho que puedan afectar directamente la situación material de los trabajadores, al constituir los creadores de la riqueza del país, sobre todo, si a consecuencia de la pandemia quienes han llevado la peor parte, por lo ya dicho, han sido los trabajadores.

En ese sentido, se debe dar una restricción taxativa al empleador para que no reduzca la remuneración de sus empleados y obreros mientras dure el estado de emergencia generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, por cuanto bajo estas circunstancias la situación de vulnerabilidad del trabajador aumenta considerablemente por las medidas de restricción que, para el caso, curiosa y contradictoriamente han sido decretadas por el Poder Ejecutivo para afrontar, dizque, esta pandemia. Empresa es sinónimo de riesgo; por consiguiente, en caso de dificultad no solo los trabajadores han de soportar tales

contingencias; corresponde al empleador verter su parte, a la sazón, por su posición dominante y principal de la relación laboral, la más importante.

1.4. Fórmula legal de la propuesta

En los lineamientos expuestos, se propone *per se* en la fórmula legal prohibir 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 el coronavirus Covid-19.

La redacción de la norma propuesta está en ese sentido. Así, tomando en cuenta el carácter de generalidad de las leyes, se entiende que dicha prohibición se aplica tanto a las empresas privadas como a las entidades públicas. La redacción de las remuneraciones, al ser un aspecto objetivo y el mandato al ser imperativo, convierte en hecho ilegal cualquier forma de reducción económica de un trabajador mientras dure la pandemia.

Ello, para proteger al trabajador de cualquier abuso que merme más aún su capacidad para bajo estas excepcionales circunstancias afrontar las potenciales condiciones que le pudiera imponer no solo la pandemia; sino para mal de colmo el empleador, en su interés mercantilista de obtener mayores réditos en la explotación de su negocio. Por un carácter reverencial se sabe que en muchas ocasiones el trabajador acepta dicha reducción salarial, en la creencia de que porque el empleador se lo propone es y está ante una real fórmula legal ética; en otros lo hace para no afrontar la situación de desempleo que pudiera presentarse y por el temor consiguiente de que no le sea fácil conseguir un nuevo empleo en parecidas condiciones, sobre todo, durante la vigencia del estado de emergencia.

Siguiendo ese lineamiento se propone que la infracción a esa prohibición sea considerada como *muy grave*, conforme a los lineamientos de la Ley 28806, *Ley General de Inspección del Trabajo*.

Cabe destacar que el artículo 33 de la Ley 28806, *Ley General de Inspección del Trabajo*, establece que son infracciones en materia de relaciones laborales: *los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, colocación, fomento del empleo y modalidades formativas, mediante acción u omisión de los distintos sujetos responsables, así como el incumplimiento de los acuerdos totales o parciales adoptados en el Acta de Conciliación Administrativa*.

Asimismo, también se propone que el Poder Ejecutivo dentro de un plazo de 15 (quince) días hábiles contados a partir de la vigencia de la ley, en caso de ser aprobada, debe adecuar la normativa propuesta al Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo 019-2006-TR y sus modificatorias.

Una de las adecuaciones que se debe de dar es la relativa a la infracción de reducir la remuneración del trabajador, que al ser considerada como *muy grave*, debe cumplir los parámetros de dicho reglamento para su efectiva aplicación.

Al respecto, el artículo 22 del Decreto Supremo 019-2006-TR, modificado por el 008-2020-TR, dice a la letra:

“Artículo 22. Infracciones administrativas

Son infracciones administrativas los incumplimientos de las disposiciones legales y convencionales de trabajo, individuales y colectivas, en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo. Se entienden por disposiciones legales a las normas que forman parte de nuestro ordenamiento interno.

Asimismo, constituyen infracciones los actos o hechos que impiden o dificultan la labor inspectiva, los que una vez cometidos se consignan en un acta de infracción, iniciándose por su mérito el procedimiento sancionador, debiéndose dejar constancia de este hecho para información del sistema inspectivo y anotarse en el respectivo expediente, bajo responsabilidad del inspector del trabajo.

Las infracciones tipificadas en el presente Reglamento son sancionadas con multa administrativa, salvo las infracciones previstas en el numeral 28.11 del artículo 28 y en los numerales 46.13 y 46.14 del artículo 46 del presente Reglamento, las que se sancionan con el cierre temporal del área de una unidad económica o una unidad económica.”

En ese sentido, como única disposición complementaria final se propone que el Poder Ejecutivo, dentro de un plazo de 15 (quince) días hábiles contados a partir de la publicación de la Ley, en caso de aprobarse, adecue el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR y sus modificatorias

Al respecto, el artículo 25 del Decreto Supremo N° 019-2006-TR, *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo*, consigna que algunas de las infracciones muy graves en materia de relaciones laborales son no pagar la remuneración mínima correspondiente; incumplir las disposiciones relacionadas con la contratación a plazo determinado, su desnaturalización, su uso fraudulento y su uso para violar el principio de no discriminación; incumplir las disposiciones relacionadas con la jornada de trabajo, refrigerio, trabajo en sobretiempo, trabajo nocturno, descanso vacacional, licencias, permisos y el tiempo de trabajo en general; incumplir las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad en relación de dependencia; negarse a recibir el pliego de reclamos; realizar actos que impidan el libre ejercicio del derecho de huelga y actos que afecten la libertad sindical del trabajador; realizar actos de hostilidad y el hostigamiento sexual; incumplir las disposiciones relacionadas con la protección de las mujeres trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia; discriminar al trabajador en materia de empleo u ocupación, como las referidas a la contratación, retribución, jornada, formación, promoción y demás condiciones, por motivo de origen, raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión, ascendencia nacional, origen social, condición económica, ejercicio de la libertad sindical, discapacidad, portar el virus VIH o de cualquiera otra índole; y, ejercer el trabajo forzoso.

En caso de tratarse de entidades públicas se aplica la normativa vigente, dependiendo de la modalidad de la relación contractual. La relación contractual bajo el régimen laboral privado está dada por el Decreto Legislativo 728, *Ley de productividad y competitividad*

laboral. El régimen especial del Contrato de Administración de Servicios – CAS está dado por el Decreto Legislativo 1057, *Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios*. También están las relaciones contractuales dadas por el Decreto Legislativo 276, *Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público*; y, la Ley 30057, *Ley del Servicio Civil*, entre otras.

1.5. Sustentación constitucional de la fórmula legal de la propuesta

La fórmula legal de la propuesta se basa principalmente en lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política del Perú que dice a la letra:

“Artículo 24. El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.

El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador.

Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores”.

Se trata entonces del reconocimiento del derecho de un trabajador a tener una remuneración *equitativa y suficiente*. El pago de aquella tiene prioridad sobre cualquier otra obligación que tenga el empleador. Dándole, así, carácter de derecho fundamental reconocido por la Constitución.

Ese derecho tiene relación directa con lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución que dice que *el trabajo es un deber y un derecho*, y que *es base del bienestar social y un medio de realización de la persona*; y, con el artículo 23 que afirma que *el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado*.

Se conforma así, el marco constitucional de protección de los derechos laborales del trabajador a percibir una remuneración justa y que en ese lineamiento se propone que no se pueda reducir la remuneración del trabajador, mientras dure el estado de emergencia del coronavirus Covid-19, dado las características de vulnerabilidad del trabajador debido a las restricciones y a las pocas posibilidades que tendrían para encontrar un nuevo empleo dadas las restricciones al libre tránsito, entre otros.

1.6. Antecedentes Legislativos de la propuesta

Luego de revisar el buscador de iniciativas legislativas de la web del Congreso de la República, hemos encontrado los siguientes antecedentes de proyectos de ley relacionados a la materia a legislar:

Periodo Parlamentario 2016 al 2020

- i) 286/2016-CR, Ley que propone Ley que prohíbe la reducción de la remuneración del trabajador, por parte del empleador.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La fórmula legal propuesta no involucra gastos adicionales al presupuesto público por cuanto se trata de una normativa laboral de cumplimiento por parte de los empleadores, quienes contratan prestaciones a cargo de personas para que hagan una determinada labor, en general dentro de los lineamientos expuestos del Decreto Legislativo 728, *Ley de productividad y competitividad laboral*.

En caso de tratarse de relaciones laborales de entidades públicas, no irroga gastos adicionales al erario nacional por cuanto las remuneraciones del trabajador ya están debidamente previstas en el marco del presupuesto anual aprobado, conforme lo disponen los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Perú y la normativa laboral vigente.

Al contrario, el beneficio que genera es asegurar las condiciones dignas para ejercer la labor por parte de los trabajadores, dando cumplimiento a los artículos 22, 23 y 24 de la Constitución Política del Perú, referido a los derechos laborales y a unas condiciones justas en las relaciones contractuales.

Además, los trabajadores tendrán la seguridad, de que por lo menos mientras dure el estado de emergencia, decretado por el Poder Ejecutivo, y mientras continúe la relación laboral con su empleador, no se le disminuirán las remuneraciones económicas que recibe por realizar su prestación.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La fórmula legal propuesta incorpora en la normativa laboral nacional la prohibición de reducir las remuneraciones económicas de los trabajadores por parte de los empleadores.

Aquello no transgrede dicha normativa nacional y está dentro del marco establecido por la Constitución Política del Perú en materia de protección de los derechos del trabajador.

IV. VÍNCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La fórmula legal propuesta tiene vinculación con la Política de Estado N.º 14 del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, referida al *Acceso al empleo pleno, digno y productivo*.

La Política de Estado N.º 14 *Acceso al empleo pleno, digno y productivo*, tiene el objetivo de promover y propiciar en el marco de una economía social de mercado la mejora de la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas. En el literal (I) se consigna que el Estado garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole.