



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

## COMISION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

### PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020 – 2021

#### DICTAMEN

##### Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el **Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR**, del Grupo Parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP, a iniciativa del congresista Daniel Oseda Yucra; Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

La iniciativa legislativa ingresó en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del artículo 22, así como de los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

En la (...) Sesión Ordinaria de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, celebrada el (...) de mayo de 2020, luego del análisis y debate correspondiente, se aprobó el dictamen por (unanimidad/mayoría) de los congresistas presentes.

#### I. SITUACIÓN PROCESAL

##### a) Antecedentes

El Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR propone establecer medidas para evitar la finalización del vínculo laboral por determinación unilateral del empleador durante el estado de emergencia sanitaria, decretado por Decreto Supremo N° 008-2020-SA, y hasta treinta (30) días hábiles después de terminado el mismo.

Fue presentado a la Oficina de Trámite Documentario el 20 de abril de 2020 e ingresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como primera comisión dictaminadora mediante decreto de envío de la Oficialía Mayor con fecha 08 de mayo de 2020. La Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera es segunda comisión dictaminadora.



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

Además, la iniciativa legislativa objeto de análisis no registra antecedente parlamentario.

**b) Control del cumplimiento de las exigencias establecidas en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República a los proyectos de ley.**

Conforme a los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, se ha verificado que la presente proposición de ley cumple con las exigencias señaladas en los mencionados artículos: exposición de motivos que contiene los fundamentos de la mencionada proposición de ley, los efectos de la vigencia de la norma que se propone sobre el ordenamiento jurídico, análisis costo-beneficio. Además, cuenta con la firma del portavoz del Grupo Parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú (FREPA), así como las firmas correspondientes de los integrantes de esta bancada.

El proyecto de ley, objeto del presente dictamen, cumple con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

**c) Opiniones e información recibida**

**c.1 Opiniones solicitadas.**

**c.1.1 La Comisión de Trabajo y Seguridad Social** solicitó las siguientes opiniones:

- a. Por Oficio N° 056-2020-2021CTSS/CR, de fecha 17 de mayo de 2020, se solicitó opinión a la señora Sylvia Cáceres Pizarro, Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, sobre el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR.
- b. Por Oficio N° 057-2020-2021CTSS/CR, de fecha 17 de mayo de 2020, se solicitó opinión al señor Geronimo Lopez, Secretario general de la CGTP, sobre el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR.
- c. Por Oficio N° 058-2020-2021CTSS/CR, de fecha 17 de mayo de 2020, se solicitó opinión al señor Jose Miguel Delgado Bautista, Presidente de UNASSE, sobre el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR.
- d. Por Oficio N° 059-2020-2021CTSS/CR, de fecha 17 de mayo de 2020, se solicitó opinión al señor Winston



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

Huaman, Presidente de CITE, sobre el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR.

- e. Por Oficio N° 060-2020-2021CTSS/CR, de fecha 17 de mayo de 2020, se solicitó opinión al señor Luis Isarra Delgado, Secteraio General de la FENTAP, sobre el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR.
- f. Por Oficio N° 061-2020-2021CTSS/CR, de fecha 17 de mayo de 2020, se solicitó opinión a la señora Maria Antonieta Alva, Ministra de Economía y Finanzas, sobre el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR.
- g. Por Oficio N° 062-2020-2021CTSS/CR, de fecha 17 de mayo de 2020, se solicitó opinión al señora María Isabel León, Presidenta de la CONFIEP, sobre el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR.
- h. Por Oficio N° 063-2020-2021CTSS/CR, de fecha 17 de mayo de 2020, se solicitó opinión a la señora Yolanda Torriani, Presidenta de la Camara de Comercio De Lima - CCL, sobre el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR.
- i. Por Oficio N° 064-2020-2021CTSS/CR, de fecha 17 de mayo de 2020, se solicitó opinión al señor Erik Fischer Llanos, Presidente de la Asociacion de Exportadores-ADEX, sobre el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR.
- j. Por Oficio N° 065-2020-2021CTSS/CR, de fecha 17 de mayo de 2020, se solicitó opinión al señor Ricardo Marquez Flores, Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias - SNI, sobre el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR.

## c.2 Opiniones recibidas

c.2.1 La Comisión de Trabajo y Seguridad Social recibió las siguientes opiniones:

- a. El 19 de mayo del presente año, mediante Oficio N° 018/UNASSE, la organización sindical UNASSE, emite **opinión favorable** respecto del presente proyecto de ley por tener una finalidad legítima.



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

- b. El 19 de mayo del presente año, mediante Oficio N° 128/DDDL/CGTP/2020, la Confederación General de Trabajadores del Perú, emite **opinión favorable** respecto del presente proyecto de ley por tener una finalidad legítima.
- c. El 19 de mayo del presente año, mediante Oficio N° 074/FENTAP/2020, la Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable y Saneamiento - FENTAP, emite **opinión favorable** respecto del presente proyecto de ley por tener una finalidad legítima.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de N° 5039/2020-CR propone un marco normativo que establece medidas para evitar la finalización del vínculo laboral por determinación unilateral del empleador durante el Estado de Emergencia Nacional, decretado por Decreto de Supremo N°044-2020-PCM y sus prórrogas, y hasta treinta (30) días hábiles después de terminado el mismo.

La iniciativa legislativa, materia de análisis, propone que su marco normativo alcance a todos los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada como a los regímenes de la actividad pública, comprendiendo a los trabajadores sujetos a modalidades de trabajo de duración determinada, entre ellos, el Contrato Administrativo de Servicios (CAS), pero, además, la propuesta propone regir para la figura contractual de locación de servicios.

Por lo que, salvo acuerdo expreso entre las partes, se propone que durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional y hasta treinta (30) días hábiles después de terminado la misma, carece de efecto legal toda terminación unilateral de contratos laborales o de prestación de servicios.

La citada iniciativa de ley establece, para el caso de los contratados de duración determinada, que sus plazos contenidos en los respectivos contratos, vencidos y por vencer, quedan suspendidos durante el período de vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional.

Finalmente, la propuesta legislativa precisa que, de haberse decretado la suspensión de los contratos de trabajo en el marco de la ley, se mantiene el derecho del trabajador a tener la atención de salud respectiva, según el régimen al que pertenezca.



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

### III. MARCO NORMATIVO

#### 3.1. Ordenamiento constitucional.

- Constitución Política del Perú de 1993.

#### 3.2. Instrumentos Internacionales.

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>1</sup>
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.<sup>2</sup>
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>3</sup>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>4</sup>
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).<sup>5</sup>

#### 3.3. Ordenamiento legal.

##### Decretos Legislativos

- Decreto Legislativo N° 1455, Decreto Legislativo que crea el Programa “REACTIVA PERÚ” para asegurar la continuidad en la cadena de pagos ante el impacto del COVID-19.

##### Decretos de Urgencia

- Decreto de Urgencia N° 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.
- Decreto de Urgencia N° 033-2020, que establece medidas para reducir el impacto en la economía peruana, de las disposiciones de

<sup>1</sup> Ratificado por el Estado peruano el 10 de agosto de 1970. Consultado el 15 de mayo de 2020. Ver en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312256:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312256:NO)

<sup>2</sup> Ratificado por el Estado peruano el 03 de octubre de 1980. Consultado el 15 de mayo de 2020. Ver en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-5&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&clang=_en)

<sup>3</sup> Ratificado por el Estado peruano el 12 de abril de 1978. Consultado el 15 de mayo de 2020. Ver en: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/03/PACTO-INTERNACIONAL-DE-DERECHOS-ECONOMICOS.pdf>

<sup>4</sup> Ratificado por el Estado peruano el 07 de diciembre de 1978. Consultado el 15 de mayo de 2020. Ver en: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm)

<sup>5</sup> Ratificado por el Estado peruano el 17 de mayo de 1995. Ver en: [https://www.oas.org/dil/esp/protocolo\\_de\\_san\\_salvador\\_1988.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/protocolo_de_san_salvador_1988.pdf)



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

prevención establecidas en la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional ante los riesgos de propagación del COVID-19.

- Decreto de Urgencia N° 034-2020, que establece el retiro extraordinario del Fondo de Pensiones en el Sistema Privado de Pensiones como medida para mitigar efectos económicos del aislamiento social obligatorio y otras medidas.
- Decreto de Urgencia N° 038-2020, que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19 y otras medidas.

#### **Decretos Supremos**

- Decreto Supremo N° 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de 90 días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19.
- Decreto Supremo N° 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.
- Decreto Supremo N° 046-2020-PCM, Decreto Supremo que precisa el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara el Estado de Emergencia Nacional, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.
- Decreto Supremo N° 051-2020-PCM, Decreto Supremo que proroga del Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.
- Decreto Supremo N° 064-2020-PCM, Decreto Supremo que proroga del Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19 y dicta otras medidas.
- Decreto Supremo N° 075-2020-PCM, Decreto Supremo que proroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.
- Decreto Supremo N° 083-2020-PCM, Decreto Supremo que proroga del Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19 y establece otras disposiciones.

## **IV. Análisis de la propuesta legislativa**

### **4.1 Situación actual del país ante el COVID-19**



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó al COVID-19 como una pandemia debido al brote detectado en más de ciento veinte (120) países.

Seguidamente, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, el Perú se declara en Emergencia Sanitaria por el plazo de noventa (90) días calendario y se dictan medidas de prevención y control del COVID-19. Posteriormente se declara el Estado de Emergencia Nacional por quince (15) días calendarios a través del Decreto de Supremo N°044-2020-PCM, precisado por el Decreto Supremo N° 046-2020-PCM, en el que se dispone el aislamiento social obligatorio debido a la crisis que enfrentamos por la pandemia. El plazo de la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional se prorrogó mediante el Decreto Supremo N° 051-2020-PCM, Decreto Supremo N° 064-2020-PCM, Decreto Supremo N° 075-2020-PCM y el Decreto Supremo N° 083-2020-PCM.

Como se viene evidenciando la pandemia del Coronavirus trasciende la crisis sanitaria, por lo que también implica una crisis económica y social. De este modo, los precios de algunas materias primas vienen bajando, sumado a esto la volatilidad de los mercados financieros y la disminución del comercio internacional, se está afectando el crecimiento de la economía mundial y viene impactando diversos sectores como el trabajo a nivel global.

Por ello la las Naciones Unidas (ONU) ha pedido medidas para amortiguar el impacto del COVID-19 en el mercado laboral:

[El] COVID-19 ha alterado la vida de miles de millones de personas y ha puesto en peligro la economía mundial. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha anunciado una recesión global, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pronostica que para el segundo trimestre de 2020 se habrán perdido a nivel mundial un número de horas de trabajo equivalentes a las de 195 millones de trabajadores a tiempo completo. Y para finales de año, se habrán perdido salarios por valor de 3,4 billones de dólares. Los confinamientos, totales o parciales, afectan a casi 2700 millones de trabajadores, lo que representa alrededor del 81 por ciento de la población activa mundial.<sup>6</sup>

En el mismo sentido “La OIT estima que hasta 25 millones de personas podrían quedarse sin empleo, y que la pérdida de ingresos de los trabajadores podría llegar a los 3,4 billones de dólares estadounidenses. Sin

<sup>6</sup> Naciones Unidas. Consultado el 15 de mayo de 2020. Ver en:  
<https://www.un.org/es/coronavirus/articles/impacto-covid-19-mercado-laboral>



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

embargo, ya se está viendo que el cálculo se quedará corto frente a la magnitud del impacto.”<sup>7</sup>

Es así que la pandemia del nuevo Coronavirus que viene azotando a nuestro país nos ha permitido apreciar la precariedad de nuestro Sistema Nacional de Salud, a la vez que ha quedado expuesta la precaria protección laboral de los trabajadores en el Perú debido a los diversos regímenes laborales desiguales y precarios que coexisten, los cuales tienen derechos y beneficios laborales distintos, y a la informalidad laboral que arrastramos desde muchos años atrás, todo lo cual viene vulnerando los derechos fundamentales laborales de los trabajadores.

En relación a la situación de informalidad laboral nos referimos a los locadores de servicios, que son personas que realizan labores subordinadas y dependientes, pero no están registradas en planillas en ningún régimen laboral, por lo que no tienen derechos ni beneficios laborales mínimos, como vacaciones, seguridad social en salud y pensiones, gratificaciones, bonificaciones, compensación por tiempo de servicios (CTS), etc.

Acá conviene mencionar una publicación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) del año 2017, que se señala lo siguiente sobre los locadores de servicios en el sector público:

Según información estadística del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo existen 170 mil personas naturales contratadas bajo la modalidad de locación de servicios en el sector público, no necesariamente todas en situación de informalidad laboral, considerando que según la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática, existirían aproximadamente 150 mil personas en condición de informalidad laboral en el sector público, fundamentalmente, contratadas bajo la modalidad de locación de servicios, situación que no deja de ser preocupante.<sup>8</sup>

SERVIR también presenta información en relación al porcentaje de la informalidad laboral en el sector público referida a los locadores de servicio, incluyendo a las empresas del Estado:

[...] si asumimos que el 100% de los 170 mil locadores del sector público vienen realizando actividades subordinadas en la práctica,

<sup>7</sup> COVID-19: La pandemia en el mundo del trabajo. Guy Ryder, Director General de la Organización Internacional del Trabajo. Consultado el 15 de mayo de 2020. Ver en: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_739995/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_739995/lang--es/index.htm)

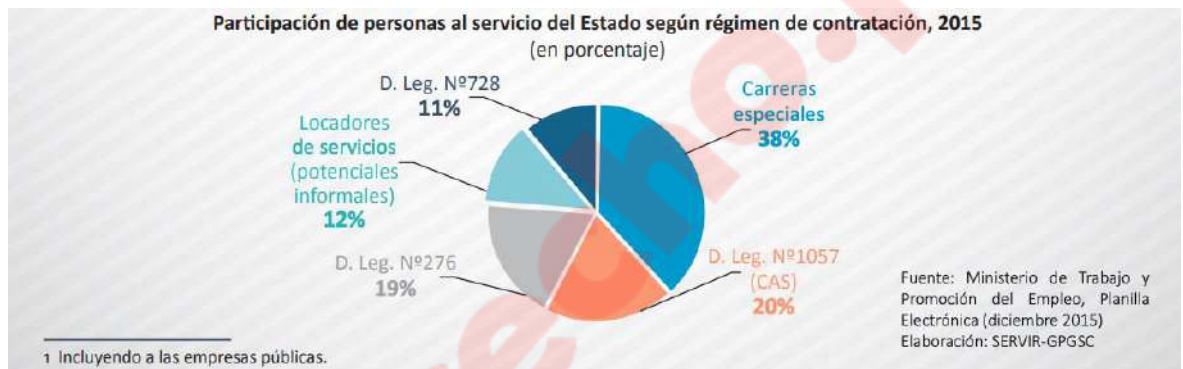
<sup>8</sup> SERVIR, mayo de 2017. Consultado el 15 de mayo de 2020. Ver en: <https://storage.servir.gob.pe//archivo/2017/Reto-formalidad-sector-publico-2017.pdf>



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

podríamos inferir que la tasa de informalidad laboral potencial en el sector público ascendería a 12%, considerando que existen alrededor de 1 millón 400 mil personas al servicio del Estado en total.<sup>9</sup>

Como decíamos antes, nuestro Estado tiene múltiples regímenes laborales dentro del servicio civil peruano, con deberes y derechos distintos, que imposibilitan una adecuada gestión del recurso humano y del empleo público, para brindar servicios públicos de calidad a la ciudadanía. Acá podemos apreciar la distribución de los regímenes:



Elaboración: SERVIR

De acuerdo al citado informe “La tasa de informalidad laboral en el sector público (12% según la Planilla Electrónica y 11% según la ENAHO) es significativamente inferior a la registrada en el sector privado (55%).”<sup>10</sup>

Esta información oficial es realmente preocupante pues, precisamente, este sector de la población, contratada bajo el Régimen CAS y locación de servicios, es el que se encuentra actualmente con mayores posibilidades de desempleo debido al Estado de Emergencia Nacional.

Si bien, como se acaba de mencionar, la situación de los contratados bajo el Régimen CAS y locación de servicios en nuestro país es precaria, ante la crisis sanitaria, social y económica que vivimos como Estado y sociedad viene preocupando también la situación de todos los trabajadores en general, pues los empleadores están enfrentando problemas económicos debido a que la producción en todos los sectores está siendo impactada por el COVID-19, afectándose la cadena de pagos. Y es que, como señala la OIT “En un mundo en el que solo una de cada cinco personas tiene derecho

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Ídem.



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

a una prestación por desempleo, los despidos son una catástrofe para millones de familias.”<sup>11</sup>

Pero como bien señala la OIT:

Tenemos la posibilidad de salvar millones de puestos de trabajo y de empresas si los gobiernos actúan con determinación para garantizar la continuidad de las empresas, impedir despidos y proteger a los trabajadores vulnerables. Las decisiones que adopten hoy determinarán la salud de nuestras sociedades y nuestras economías en los años venideros.<sup>12</sup>

Este organismo de las Naciones Unidas especializado en el trabajo y las relaciones laborales agrega lo siguiente:

Muchos países ya han introducido paquetes de medidas de estímulo sin precedentes para proteger a la sociedad y la economía, y también para mantener el flujo de dinero hacia los trabajadores y las empresas. Para optimizar la eficacia de esas medidas, es imprescindible que los gobiernos trabajen con las organizaciones de empleadores y sindicatos a fin de encontrar soluciones prácticas que preserven la seguridad de la población y protejan los puestos de trabajo.<sup>13</sup>

En efecto, el Gobierno peruano ha aprobado una serie de medidas para revertir en algo la situación que atraviesa nuestro país, las cuales veremos en la siguiente sección.

#### 4.2 Respuesta del Poder Ejecutivo frente a la crisis

Dentro de las disposiciones más relevantes dictadas por el Poder Ejecutivo para hacer frente a la crisis que vivimos tenemos, por ejemplo, el Decreto de Urgencia N° 029-2020, de fecha 20 de marzo de 2020, mediante el cual se ha creado el Fondo de Apoyo Empresarial a la MYPE (FAE-MYPE) para el financiamiento de la micro y pequeña empresa, a través de créditos para capital de trabajo, así como para reestructurar y refinanciar sus deudas. En tal sentido, el Gobierno autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General del Tesoro Público, durante el Año Fiscal 2020, a efectuar transferencia directamente al citado fondo hasta por la suma de S/ 300 000 000,00. Este decreto, a la vez, dicta que, en el caso de

<sup>11</sup> COVID-19: La pandemia en el mundo del trabajo. Guy Ryder, Director General de la Organización Internacional del Trabajo. Consultado el 15 de mayo de 2020. Ver en: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_739995/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_739995/lang--es/index.htm)

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> Ídem.



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

las actividades no esenciales y siempre que no se aplique el trabajo remoto, los empleadores otorgarán una licencia con goce de haber. En el caso del sector público, se aplica la compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia Nacional, salvo que el trabajador opte por otro mecanismo compensatorio. En el caso del sector privado, se aplica lo que acuerden las partes, pero a falta de acuerdo, corresponde la compensación de horas posterior a la vigencia del Estado de Emergencia.

Por otro lado, debido a que las micro y pequeñas empresas se encuentran en desventajas a consecuencia de un menor acceso a financiamiento, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto de Urgencia N° 033-2020, de fecha 27 de marzo de 2020, el cual establece medidas para reducir el impacto en la economía peruana, de las disposiciones de prevención establecidas en la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional ante los riesgos de propagación ocasionados por el COVID-19, como el retiro de la CTS hasta S/ 2,400.00; la suspensión temporal y excepcional del aporte previsional en el Sistema Privado de Pensiones; y el subsidio de 35% a las planillas de las empresas que tienen trabajadores con sueldo hasta S/ 1,500.00.

Otra de las medidas adoptadas por el Gobierno peruano se dio el 01 de abril de 2020, a través del Decreto de Urgencia N° 034-2020, por el que los afiliados al Sistema Privado de Pensiones podían realizar, por única vez, el retiro extraordinario de hasta S/ 2 000,00 soles de su Cuenta Individual de Capitalización, siempre que, hasta el 31 de marzo de 2020, no hayan contado con acreditación de aportes previsionales obligatorios a la referida cuenta por al menos seis (06) meses consecutivos.

Además, el 14 de abril de 2020 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto de Urgencia N° 038-2020, que establece diversas medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante el COVID-19, norma que permite y regula la suspensión perfecta de labores, la misma que implica la licencia sin goce de haber por un periodo de hasta noventa (90) días. El 21 de abril de 2020 se publicó el Decreto Supremo N° 011-2020-TR, por medio del cual se establecen normas complementarias para la aplicación de la suspensión perfecta referida en el decreto de urgencia.

El citado Decreto de Urgencia N° 038-2020 establece que la suspensión perfecta de labores aplica cuando los empleadores no puedan implementar la modalidad de trabajo remoto o aplicar la licencia con goce de haber, por la naturaleza de sus actividades o por el nivel de afectación económica, pudiendo 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. Además, este dispositivo normativo establece que, agotada la posibilidad de implementar medidas alternativas



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

previstas, el empleador puede, excepcionalmente, aplicar la suspensión perfecta de labores establecida en el numeral 3.2. del artículo 3 del referido dispositivo legal. Sin embargo, la aplicación de esta figura en ningún caso puede afectar derechos fundamentales de los trabajadores, como la libertad sindical, la protección de la mujer embarazada y a las personas con discapacidad, prohibiendo el trato discriminatorio. También protege a las personas diagnosticadas con COVID-19, personas que pertenecen al grupo de riesgo por edad y que tengan factores clínicos. Cabe precisar que la duración de la suspensión perfecta de labores no puede exceder de treinta (30) días calendario luego de terminada la vigencia de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional. Además, este decreto autoriza a los trabajadores comprendidos en una suspensión perfecta de labores a disponer libremente de los fondos del monto intangible por depósitos de CTS hasta por una remuneración bruta mensual por cada mes calendario vencido de duración de la suspensión perfecta de labores. Del mismo modo, el trabajador que se encuentre en una suspensión perfecta de labores, y que no cuente con saldo en su cuenta CTS, puede solicitar a su empleador el adelanto del pago de la CTS del mes de mayo de 2020 y de la gratificación del mes de julio de 2020, calculados a la fecha de desembolso. En el caso de los trabajadores afiliados al Sistema Nacional de Pensiones se dispuso que no se les exija los aportes efectuados en el periodo de suspensión perfecta de labores, pudiendo reconocer de manera excepcional hasta tres (03) meses de aportes, para lo cual el trabajador inmerso en esta figura sólo debe acreditar la suspensión perfecta de labores.

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno es importante también destacar la Resolución de Superintendencia N° 075-2020/SUNAT, de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), que estableció una prórroga a las obligaciones tributarias mensuales correspondientes a febrero, marzo, abril, mayo y junio del presente año: “Esta medida beneficia a las personas naturales y al 99.5% por ciento de las empresas (siempre que su monto de facturación en el 2019 no haya superado los S/ 21 millones o 5,000 UIT).”<sup>14</sup>

Asimismo, con el objeto de “promover el financiamiento de la reposición de los fondos de capital de trabajo de las empresas que enfrentan pagos y obligaciones de corto plazo con sus trabajadores y proveedores de bienes y servicios, a efectos de asegurar la continuidad en la cadena de pagos en la economía nacional”,<sup>15</sup> se crea, mediante el Decreto Legislativo N° 1455, el Programa de Garantía del Gobierno Nacional para la Continuidad en la

<sup>14</sup> El Peruano, 30 de abril de 2020. Consultado el 15 de mayo de 2020. Ver en: <https://elperuano.pe/noticia-alivio-fiscal-sunat-amplia-postergacion-obligaciones-tributarias-mensuales-95199.aspx>

<sup>15</sup> Artículo 1 del Decreto legislativo N° 1455. Consultado el 16 de mayo de 2020. Ver en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-el-programa-reactiva-peru-par-decreto-legislativo-no-1455-1865394-1/>



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

Cadena de Pagos, (“Programa REACTIVA PERÚ”), a través de un mecanismo que otorgue la garantía a los créditos en moneda nacional que sean colocados por las empresas del sistema financiero. Al respecto, es importante destacar que el artículo 3 del citado dispositivo legal autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General del Tesoro Público, durante el Año Fiscal 2020, a otorgar la garantía del Gobierno Nacional a las carteras de crédito que cumplan con las condiciones y requisitos para acceder al Programa REACTIVA PERÚ, hasta por la suma de S/ 30 000 000 000,00.

La iniciativa legislativa, materia de análisis, en su exposición de motivos, alcanza información en relación a la ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, quien consultada sobre denuncias efectuadas en medios de comunicación relacionadas a despidos de trabajadores señaló “que el servicio de inspección laboral está activo y viene trabajando para recibir y resolver las denuncias caso por caso,”<sup>16</sup> indicando que no van a permitir los abusos. En otro momento la titular de la cartera de Trabajo y Promoción del Empleo “exhortó a la responsabilidad y compromiso del empresariado para que, a partir de la confianza que tengan en las medidas anunciadas por el Gobierno, puedan mantener los empleos y dar continuidad a la cadena de pagos.”<sup>17</sup>

En el mismo sentido, la exposición de motivos del proyecto de ley refiere que la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), al inicio de la declaratoria de emergencia, mediante un comunicado, señaló que supervisarán las denuncias de despidos laborales para impedir atropellos a los trabajadores y que “un colaborador no puede ser despedido o cesado pese a la cuarentena dictaminada por el presidente”<sup>18</sup>

Entonces, como se acaba de evidenciar, el Poder Ejecutivo viene desplegando esfuerzos para paliar en algo la crisis económica y social ocasionada por el COVID-19. Se han dictado medidas tendientes a reactivar la economía y elevar la producción, así como medidas en materia laboral dirigidas a los trabajadores, pero a la fecha no se ha garantizado la continuidad del vínculo laboral de los trabajadores, más allá de pronunciamientos y declaraciones públicas y de la aprobación de la figura de la suspensión perfecta de labores como la peor situación –negada– a la que podría llegar actualmente un trabajador a consecuencia del COVID-19 para no perder el empleo.

<sup>16</sup> Agencia Andina de Noticias, del 05 de abril de 2020. Consultado el 16 de mayo de 2020. Ver en: <https://andina.pe/agencia/noticia-inyeccion-liquidez-a-empresas-busca-preservar-empleos-791684.aspx>

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> La República, del 16 de marzo de 2020. MTPE: Sunafil fiscalizará empresas para evitar despidos arbitrarios ante emergencia del COVID-19. Consultado el 16 de mayo de 2020. Ver en: <https://larepublica.pe/economia/2020/03/17/coronavirus-en-peru-mtpe-sunafil-fiscalizaran-empresas-para-evitar-despidos-arbitrarios-ante-emergencia-covid19/>



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

Antes de la llegada al Perú de la pandemia del Covid-19 nuestra economía ya pasaba por una desaceleración y un bajo nivel de crecimiento, y que más del 70% de nuestro mercado laboral es informal y es éste el sector más complejo de atender actualmente por su misma naturaleza y porque requiere de reformas estructurales. También es cierto que ahora la mayoría de empresas, salvo muy pocas pertenecientes a sectores definidos como esenciales, vienen siendo golpeadas tremendamente por esta crisis debido a las medidas vinculadas al distanciamiento social obligatorio, lo que les ha llevado a la paralización de sus actividades, contrayendo la producción nacional en un contexto de limitada demanda por la misma crisis. Ante ello, como se ha precisado más arriba, el Gobierno ha dictado varias medidas para proteger a las empresas, de tal modo, éstas puedan cumplir en el corto plazo con las obligaciones frente a sus trabajadores, proveedores y acreedores, a fin de conservar y asegurar la sostenibilidad de las fuentes de trabajo tan importantes para la vida en sociedad y evitar que se rompa la cadena de pagos al suspenderse las operaciones y actividades de gran parte de las empresas en nuestro país.

Sin embargo, es necesario recalcar que el Gobierno no ha garantizado la conservación de los empleos, para evitar despidos arbitrarios y ceses de personal en un contexto excepcional como el que vivimos, siendo que la pérdida de empleos, especialmente los del mercado laboral formal, puede afectar aún más la crisis económica, además de acarrear la pérdida de talento para las empresas.

Al respecto, en un documento recientemente publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con ocasión de la pandemia del Covid-19, se precisa lo siguiente:

Los efectos de la crisis en el mercado laboral se darán a través de la cantidad de empleos (aumentando el desempleo o la informalidad) o a través de los salarios (por una caída en los ingresos laborales). Es fundamental que se diseñen políticas para actuar en ambos frentes. Por un lado, los programas que protegen los empleos formales y desincentivan los despidos son importantes para reducir el desempleo de largo plazo y evitar caídas en la productividad laboral. La pérdida de empleos formales puede afectar severamente las posibilidades de recuperación económica. Dado que estos empleos suelen ser los más productivos, su destrucción conllevaría a menores contribuciones al fisco ya la seguridad social, y una pérdida de poder adquisitivo que contraería la demanda.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 2020. ¿Cómo proteger los ingresos y los empleos?: Posibles respuestas al impacto del coronavirus (COVID-19) en los mercados laborales de América Latina y el Caribe. Autores: Oscar Arboleda y otros. Consultado el 16 de mayo de 2020. Ver en:



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

Ante esta crisis, el documento en mención, publicado por el BID, propone las siguientes opciones para los gobiernos:

Ante el inminente impacto que el CV [Coronavirus] está teniendo y tendrá en la economía, se requiere proponer políticas que permitan preservar empleos y fuentes de ingreso. Estas políticas son un complemento fundamental de otras medidas como la inyección de liquidez o el acceso preferencial a créditos que, si bien son fundamentales para proteger el tejido empresarial, no son suficientes para mitigar los efectos en el mercado de trabajo. Adoptar políticas laborales pertinentes puede además mitigar la aparición de propuestas populistas que tengan impactos negativos en el largo plazo.<sup>20</sup>

Por lo tanto, siendo que como Estado y sociedad nos encontramos en una situación excepcional, resulta relevante poder materializar, a través de una ley, más aún en el contexto en el que nos encontramos por el COVID-19, un marco normativo que de forma precisa y explícita establezca medidas para evitar la finalización del vínculo laboral por determinación unilateral del empleador durante el Estado de Emergencia Nacional y hasta treinta (30) días hábiles después de terminado el mismo, salvo acuerdo expreso entre las partes u ocurrencia probada de causal legal de despido, alcanzando a todos los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada como a los regímenes de la actividad pública, comprendiendo a los trabajadores sujetos a modalidades de trabajo de duración determinada, entre ellos, el Contrato Administrativo de Servicios (CAS), pero, además, que abarque la figura contractual de locación de servicios.

En tal sentido, sería pertinente un marco normativo con el mismo espíritu de la iniciativa legislativa, bajo análisis, pero que trascienda el contexto actual de pandemia, es decir, para cualquier declaratoria de Estado Emergencia Nacional que pudiera acontecer más adelante.

### 4.3 Compatibilidad constitucional y marco internacional

El Estado debe garantizar la no discriminación y debe proteger la dignidad del trabajador en tanto persona, por lo que resulta importante recordar que su defensa y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, en virtud del artículo 1° de la Constitución Política del Perú. De este modo, la dignidad humana es “algo que podemos y debemos considerar

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Como-protger-los-ingresos-y-los-empleos-Posibles-respuestas-al-impacto-del-coronavirus-COVID-19-en-los-mercado-laborales-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

<sup>20</sup> Ídem.



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

inviolable, y que limita el ámbito del discurso moral admisible”,<sup>21</sup> por lo que también se operativiza como un límite al poder Estatal, en ese sentido, el Estado no podrá, de modo arbitrario, disponer que determinadas personas no puedan ejercer ciertos derechos, como el derecho al trabajo, pues vulneraría el Estado Constitucional de Derecho, por el contrario el Estado debe garantizar la efectivización de los derechos, por ejemplo, a través de una medida legislativa. De hecho, una de las maneras de observar la dignidad humana es reconociendo a todas las personas la titularidad de derechos fundamentales, así como el efectivo ejercicio de los mismos.

Del mismo modo, el artículo 22 de la Constitución prescribe lo siguiente: “El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.”<sup>22</sup> Recordemos también que el trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, conforme al artículo 23 de la Constitución.

Además, es importante recordar que es deber del Estado garantizar el principio y derecho de igualdad estipulado en la Carta Magna, en el artículo 2, inciso 2, referido a la igualdad ante la ley, así como en el artículo 26, inciso 1, sobre la igualdad de oportunidades sin discriminación en el ámbito laboral. Y es que seguramente, debido a la pandemia que azota nuestro país, los trabajadores más inestables y con menos poder y capacidad de hacer valer su derecho al trabajo, podrían verse afectados por la terminación unilateral de sus contratos de trabajo y prestación de servicios, por lo que es necesario que, a través de una ley y en un contexto excepcional, se garantice la continuidad laboral de los trabajadores y locadores de servicios. No hacerlo implicaría, en los hechos, discriminar y no tratar de forma igual y razonable a los ciudadanos más expuestos a las vulnerabilidades que implican el Estado de Emergencia Nacional.

Entonces, en tanto todas las personas humanas son iguales en dignidad,<sup>23</sup> la igualdad, alude al reconocimiento de que todas las personas gozan —o deben gozar— de la titularidad y ejercicio de los mismos derechos fundamentales, por lo tanto, discriminar constituye una desigualdad antijurídica que se realiza por la violación del principio y derecho de igualdad, “es decir, en el desigual tratamiento de las diferencias que éste tutela por igual o en la frustrada satisfacción de los derechos [...] conferidos a todos también por igual”,<sup>24</sup> entonces, el reconocimiento y protección de las diferencias son necesarias para poder garantizar la igualdad y no

<sup>21</sup> González Amuchastegui, Jesús. Autonomía, Dignidad y ciudadanía. Una teoría de los derechos humanos, Editorial Tirant lo Blanch Alternativa, Valencia, 2004, p. 417.

<sup>22</sup> Artículo 22 de la Constitución Política del Perú.

<sup>23</sup> Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>24</sup> Ferrajoli, Luigi, Principia Iuris. Teoría del Derecho y de la Democracia. 1. Teoría del Derecho, Editorial Trota, Madrid, 2011, p. 747.





**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

discriminación constitucional, valorando la “igual dignidad de las diferencias y, a la vez, en la garantía de su efectividad”.<sup>25</sup>

En esa perspectiva el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

34. En cuanto al Principio-Derecho de Igualdad, es necesario precisar que el derecho de igualdad ante la ley, reconocido en el inciso 2) del artículo 2º de la Constitución Política del Estado, no garantiza que siempre y en todos los casos el legislador se encuentre obligado a dispensar un tratamiento igualitario, con abstracción de cualquier elemento de diferenciación jurídica, pues en el principio rige la regla de “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”. Es decir, esta cláusula asegura que no se introduzcan diferenciaciones de trato que no tengan base objetiva ni sean razonables, esto es, tratamientos arbitrarios y discriminatorios basados en la subjetividad, el capricho o al amparo de criterios artificiosos, como ocurre con cualquiera de las hipótesis de discriminación negativa.<sup>26</sup>

Es así que encontramos que la iniciativa, objeto de análisis, busca fortalecer los derechos fundamentales laborales de los trabajadores, ajustándose al marco constitucional vigente, garantizando los fines constitucionales de igualdad y no discriminación, por tanto la dignidad de la persona humana.

En el plano internacional debemos destacar que la propuesta de ley, bajo estudio, se encuentra acorde a lo establecido en el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, que proscribe la discriminación al trabajador y promueve el trato igualitario de oportunidades en el empleo.

Así también el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, prescribe el “derecho a contar con un trabajo elegido o aceptado libremente, mediante el que las personas se puedan ganar la vida. Los Estados deben garantizarlo y adoptar programas de formación, normas y técnicas para el desarrollo económico, social y cultural, así como la ocupación plena y productiva.”<sup>27</sup>

En el mismo sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) precisa que “Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad

<sup>25</sup> Ferrajoli, Luigi, Derechos y garantías. La ley del más débil, segunda edición, Editorial Trota, Madrid, 2001, p. 76.

<sup>26</sup> Fundamento 34 de la Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 03769-2010-PA/TC- AREQUIPA

<sup>27</sup> Artículo 6 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

lícita libremente escogida o aceptada.”<sup>28</sup> Más adelante, este instrumento internacional establece que “la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional.”<sup>29</sup>

Finalmente, es importante recordar que, conforme al artículo 55 y la Cuarta Disposición Final de la Constitución Política del Perú, los tratados sobre derechos humanos forman parte del ordenamiento jurídico peruano y sirven de criterio para la interpretación de los derechos fundamentales que ésta reconoce.

## V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, recomienda la **APROBACION** del **Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR** de conformidad con el inciso b) del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, con el siguiente:

### TEXTO SUSTITUTORIO

#### LEY DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR FRENTE A DESPIDOS DURANTE DECLARATORIA DE EMERGENCIA NACIONAL

##### Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer medidas para brindar a los trabajadores una adecuada protección de su continuidad laboral durante la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional y hasta treinta (30) días hábiles después de terminado el mismo.

##### Artículo 2. Imposibilidad de concluir contratos laborales

Salvo acuerdo expreso entre las partes u ocurrencia probada de causal legal de despido, durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional y hasta treinta (30) días hábiles después de terminado el mismo, carece de efecto legal toda terminación unilateral de contratos laborales y contratos de locación de servicios, pudiendo el empleador, de ser el caso, hacer uso de las modalidades que prevé la

<sup>28</sup> Artículo 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>29</sup> Inciso d) del artículo 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales.



**DICTAMEN** recaído en el Proyecto de Ley N° 5039/2020-CR, Ley de protección al trabajador frente a despidos durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19.

legislación vigente para suspender las labores de sus trabajadores con las condiciones que correspondan y en estricto respeto a la garantía debida de los derechos laborales.

### **Artículo 3. Ámbito de aplicación de la ley**

La presente ley rige para los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada y pública, comprendiendo en sus alcances a los trabajadores sujetos a modalidades de trabajo de duración determinada, como el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), además rige, excepcionalmente, para los locadores de servicios.

### **Artículo 4. Aplicación a contratos de duración determinada**

La medida señalada en el artículo 3 alcanza a los contratos de duración determinada que hayan vencido o vencerán durante la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional y no hayan sido renovados. Para tal efecto, los plazos contenidos en los respectivos contratos quedan suspendidos durante el período de vigencia de la referida declaratoria de emergencia, no pudiendo darse la figura de la “no renovación de contrato” durante el periodo que comprende la presente Ley.

Salvo mejor parecer.

En la Sala de sesiones.