Proyecto de Ley N° 5156/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
24 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 1:50pm

MARIA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

# PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA SUSPENSION PERFECTA DE LABORES DENTRO DE CRITERIOS DE OBJETIVIDAD Y RAZONABILIDAD.

El Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la Congresista de la República **María Antonieta Agüero Gutiérrez,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

## FÓRMULA LEGAL

## LEY QUE REGULA LA SUSPENSION PERFECTA DE LABORES DENTRO DE CRITERIOS DE OBJETIVIDAD Y RAZONABILIDAD.

**Artículo 1. Objeto de la ley**

La presente ley tiene por objeto regular la suspensión perfecta de labores dentro de criterios de objetividad y razonabilidad.

**Artículo 2. Modificación de los artículos 15, 47 y 48 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral**

Se modifica los artículos 15, 47 y 48 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, en los siguientes términos:

"Artículo 15.- El caso fortuito y la fuerza mayor facultan al empleador, a la suspensión temporal perfecta de las labores hasta por un máximo de noventa días, **previa autorización** de la Autoridad Administrativa de Trabajo, la que bajo responsabilidad verificará dentro del sexto día la existencia y procedencia de la causa invocada contando con el concurso del sistema de inspección de trabajo. De autorizarse la suspensión perfecta y no es confirmada por resolución de última instancia, la Autoridad Administrativa de Trabajo ordenará la inmediata reanudación de las labores y el pago de las remuneraciones por el tiempo de suspensión transcurrido. En caso la suspensión sea aprobada en última instancia, mas no en la o las instancias inferiores, los días que fueron pagados serán considerados a cuenta de vacaciones vencidas o por vencer".

"Artículo 47.- Si el caso fortuito o la fuerza mayor son de tal gravedad que implican la desaparición total o parcial del centro de trabajo, el empleador podrá solicitar simultáneamente la suspensión perfecta a que se contrae el Artículo 15".

"Artículo 48.- La extinción de los contratos de trabajo por las causas objetivas previstas en el inciso b) del Artículo 46, sólo procederá en aquellos casos en los que se comprenda a un número de trabajadores no menor al 10 por ciento del total del personal de la empresa, y se sujeta al siguiente procedimiento:

a) La empresa proporcionará al sindicato, o a falta de éste a los trabajadores, o sus representantes autorizados en caso de no existir aquel, la información pertinente indicando con precisión los motivos que invoca y la nómina de los trabajadores afectados. De este trámite dará cuenta a la Autoridad Administrativa de Trabajo para la apertura del respectivo expediente;

b) La empresa con el sindicato, o en su defecto con los trabajadores afectados o sus representantes, entablarán negociaciones para acordar las condiciones de la terminación de los contratos de trabajo o las medidas que puedan adoptarse para evitar o limitar el cese de personal. Entre tales medidas pueden estar la suspensión temporal de las labores, en forma total o parcial; la disminución de turnos, días u horas de trabajo; la modificación de las condiciones de trabajo; la revisión de las condiciones colectivas vigentes; y cualesquiera otras que puedan coadyuvar a la continuidad de las actividades económicas de la empresa. El acuerdo que adopten tendrá fuerza vinculante;

c) En forma simultánea o sucesiva, el empleador presentará ante la Autoridad Administrativa de Trabajo, una declaración jurada de que se encuentra incurso en la causa objetiva invocada a la que acompañará una pericia de parte que acredite su procedencia, que deberá ser realizada por una empresa auditora, autorizada por la Contraloría General de la República. La Autoridad Administrativa de Trabajo, pondrá en conocimiento del sindicato o a falta de éste, de los trabajadores o sus representantes, la pericia de parte, dentro de las 48 horas de presentada; los trabajadores podrán presentar pericias adicionales hasta en los 15 días hábiles siguientes.

d) Vencido dicho plazo, la Autoridad Administrativa de Trabajo, dentro de las 24 horas siguientes, convocará a reuniones de conciliación a los representantes de los trabajadores y del empleador, reuniones que deberán llevarse a cabo indefectiblemente dentro de los tres días hábiles siguientes;

e) Vencidos los plazos a los que se refiere el inciso precedente, la Autoridad Administrativa de Trabajo está obligada a dictar resolución dentro de los cinco días hábiles siguientes.

f) Contra la resolución cabe recurso de apelación que debe interponerse en un plazo no mayor de tres días hábiles. El recurso deberá ser resuelto en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles.

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

**ÚNICA.** El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento de la Ley de Productividad y Competitividad D.S. 001-96-TR a lo dispuesto en la presente ley en el plazo de noventa días calendarios.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/05/2023 16:29:22-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/05/2023 16:03:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/05/2023 16:29:53-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA

MARIA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE MAMANI Wilson Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2023 15:45:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2023 10:01:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2023 21:19:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/05/2023 11:49:14-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **25** de **mayo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5156/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En nuestro país se hace uso y abuso de la figura de suspensión perfecta de los contratos de trabajo lo cual contraviene los principios del derecho de trabajo, los Convenios de la OIT y los tratados internacionales en materia de derechos económicos y sociales.

Consustancial con la vocación de permanencia y continuidad de las empresas en el mercado, la duración de los contratos de trabajo se presume a plazo indeterminado conforme lo establece el artículo 4 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 758, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL), lo cual tiene sustento en el principio de continuidad que tiene una naturaleza tuitiva respecto de la relación laboral para que ésta sea lo más extensa posible, privilegiando los contratos de trabajo indeterminado frente a los contratos de plazo fijo.

Américo Pla, en su monumental obra *"Los principios del Derecho del Trabajo"* sostiene que el principio de continuidad consiste *"en atribuirle la más larga duración a la relación laboral desde todo punto de vista y en todos los aspectos"*. Carlos Blancas, siguiendo a Pla, señala que una de las manifestaciones de este principio consiste en la resistencia a que el empleador pueda interrumpir el contrato de trabajo por su sola voluntad.

Si bien una de las definiciones más usuales de empresa es que es un negocio de riesgo, este riesgo se atenúa porque antes de ingresar al mercado las empresas realizan estudios de factibilidad y estudios de mercado, lo que contemporáneamente se realizan utilizando modelos matemáticos que permiten predecir el comportamiento del mercado en periodos de mediano y largo plazo.

No obstante, ello, pueden presentarse contingencias no previstas asociadas a situaciones de caso fortuito o de fuerza mayor o distorsiones en el mercado que obligan a adoptar medidas para salvaguardar la viabilidad de las empresas. Para afrontar las implicancias laborales el derecho del trabajo ha previsto la figura de la suspensión de los contratos de trabajo.

La suspensión del contrato puede adoptar dos modalidades. La primera es suspensión perfecta en virtud a la cual cesa la obligación del trabajador de prestar servicios y cesa la obligación del empleador de pagar la remuneración, quedando subsistente el vínculo laboral. La otra es la suspensión imperfecta por la cual cesa la obligación del trabajador de prestar servicios, pero se mantiene la obligación del empleador de pagar la remuneración, quedando subsistente el vínculo laboral. En ambos casos la suspensión tiene que fundarse en una causa objetiva y verificable, cuya existencia debería verificarla previamente la Autoridad Administrativa de Trabajo, lo cual no está normado en el TUO del D.L. N° 728 de la LPCL.

*"Artículo 11.- Se suspende el contrato de trabajo cuando cesa temporalmente la obligación del trabajador de prestar el servicio y la del empleador de pagar la remuneración respectiva, sin que desaparezca el vínculo laboral. Se suspende, también,*

*de modo imperfecto, cuando el empleador debe abonar remuneración sin contraprestación efectiva de labores".*

El artículo 12 del T.U.O. del D.L. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (D.S. 03-97-TR) enumera los distintos casos de suspensión del contrato de trabajo, entre los cuales encontramos el **caso fortuito,** que es todo hecho o suceso inesperado que proviene de la naturaleza y **la fuerza mayor** que es un hecho o suceso inesperado o que pudiendo ser previsto no puede evitarse, que proviene de la acción humana. En ambos casos con consecuencias dañosas de cierta magnitud que imposibilitan el normal funcionamiento de una empresa.

La Dirección General de Trabajo ha establecido que "para la configuración de un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor, el hecho invocado tiene que presentar un carácter inevitable, imprevisible e irresistible, y revestir tal magnitud que haga imposible la prosecución de las labores por un determinado tiempo. De este modo, la suspensión temporal perfecta de los contratos de trabajo por motivos de fuerza mayor, al implicar la exoneración del cumplimiento de las obligaciones esenciales del empleador y del trabajador, **debe reunir estos cuatro elementos (inevitabilidad, imprevisibilidad, irresistibilidad y magnitud) de forma copulativa**.
*"Lo señalado en el párrafo anterior está en concordancia con lo establecido en el artículo 1315 del Código Civil, según el cual, una causal jurídicamente admitida para la inejecución de obligaciones son el caso fortuito y la fuerza mayor, definiéndolos como "la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso".*
*"En palabras de Osterling, para que un evento pueda calificarse como de fuerza mayor debe cumplir una serie de condiciones:*
*a) El acontecimiento debe ser extraordinario: Para ser tal, el evento debe revestir la característica de "anormalidad", esto es, que las circunstancias en las que se presenta no deben ser ordinarias. Lo extraordinario es aquello que irrumpe el curso natural de los acontecimientos.*
*b) El acontecimiento debe ser imprevisible: El hecho o evento es imprevisible cuando supera o excede la aptitud normal de previsión relativa a la conducta diligente del empleador. Cabo decir que, al momento de analizar la previsibilidad, debe tomarse en cuenta las circunstancias particulares de cada caso.*
*La imprevisibilidad se relaciona con el carácter de extraordinariedad. Son dos características que van juntas.*

*c) El acontecimiento debe ser irresistible: El que un evento sea irresistible quiere decir que la persona (en este caso, el empleador) es impotente para evitarlo.*
*En el caso de las relaciones laborales, ello implica que dicho evento constituya un obstáculo insuperable para que el empleador y los trabajadores cumplan con las obligaciones nacidas del contrato de trabajo.*

*Así pues, la causal alegada por el empleador debe tener incidencia directa en la ejecución de los contratos de trabajo y ser suficiente para justificar la medida adoptada en un determinado periodo de tiempo. De este modo, no se configuraría el supuesto invocado por el empleador si el evento de fuerza mayor no impide absolutamente la continuidad de las labores de los trabajadores comprendidos en la medida".*

Con respecto de la suspensión temporal perfecta de labores por motivo de caso fortuito o fuerza mayor la Dirección General de Trabajo ha establecido precedentes vinculantes en las siguientes resoluciones:

- Resolución Directoral General Nº 010-2012-MTPE/2/14 en cuyos numerales 9.4 a 9.9 de su parte considerativa se estableció una metodología interpretativa del artículo 15º del TUO de la LPCL para la determinación de los trabajadores afectados con la suspensión temporal perfecta de labores, así como las obligaciones que la autoridad administrativa debe cumplir en la verificación inspectiva.
- Resolución Directoral General Nº 011-2012/MTPE/2/14 en la cual se resolvió establecer criterios complementarios a los señalados en la Resolución Directoral General Nº 010-2012-MTPE/2/14. En ese sentido, el numeral 13.2 de su parte considerativa estableció los elementos que tienen que ser objeto de determinación por la Autoridad Administrativa de Trabajo encargada de efectuar el control ex post sobre la solicitud de suspensión perfecta de labores.
- Resolución Directoral General Nº 012-2012/MTPE/2/14, cuyo numeral 13 de su parte considerativa estableció que el plazo de seis (06) días señalado en el artículo 15º del TUO de la LPCL, referido a la verificación de la existencia y procedencia de la causal de fuerza mayor o caso fortuito para la suspensión temporal perfecta de labores, es un plazo que impone un deber de celeridad y diligencia a los funcionarios encargados de llevar a cabo tales acciones, sin extinguir la obligación estatal de supervisar el cumplimiento de normas laborales, dada la naturaleza de la inspección del trabajo.

Los precedentes vinculantes emitidos por la DGT revelan que no es suficiente que el empleador invoque la causal de caso fortuito o de fuerza mayor para ejecutar una suspensión perfecta, sino que ésta tiene que ser evaluada integralmente por la AAT.

No obstante, la complejidad de la casuística de contingencias que podrían calificarse como caso fortuito y fuerza mayor que habiliten legítimamente la suspensión perfecta, la LPCL concede al empleador el derecho a proceder, a su sola voluntad y decisión la suspensión perfecta de labores hasta por 90 días sin pago de remuneraciones del personal, pero, hay que reiterarlo, sin autorización previa sino ex post.

Esta situación de acogerse a la suspensión perfecta, sin tramite ni autorización previa, ha alentado a un uso rutinario, arbitrario e indiscriminado de la suspensión perfecta, ante lo cual los trabajadores involucrados y privados imprevistamente de sus ingresos, ceden a las ofertas de renuncias "voluntarias" o acuerdos de mutuo disenso, de manera que cuando se emite las resoluciones finales, la mayoría de las cuales desaprueban las suspensiones perfectas, se está ante hechos consumados, pues culminado el vínculo laboral las resoluciones administrativas devienen en inaplicables pues los trabajadores con suspensión perfecta pasaron a ser ex trabajadores.

Situación similar se presenta para los casos de terminación de la relación de trabajo por causa objetiva o ceses colectivos, en los que la LPCL en su artículo 48 posibilita acogerse a la suspensión perfecta sin autorización previa. Otro aspecto pernicioso es que, al no emitirse resolución expresa, opera el silencio administrativo positivo, es decir, que al no emitirse resolución expresa dentro del plazo establecido, se tiene por aprobada la solicitud.

Si bien en principio el silencio administrativo procura subsanar la inacción o inercia de la autoridad estatal, la cual de tornarse indefinida acarrearía perjuicios al administrado, ello debe aplicarse en los procedimientos administrativos ordinarios en los que concurre un administrado o una pluralidad de administrados quienes peticionan legítimamente ante el Estado sin que esté de por medio intereses o derechos de otras personas naturales o jurídicas, lo cual justifica suficientemente que se tenga por aprobada la solicitud o petición mediante una resolución ficta.

Situación distinta es aquella en la cual la petición del administrado incide no solo en la propia esfera de sus derechos o de sus intereses, sino en la esfera de los derechos de terceras personas, como es el caso de la suspensión perfecta de labores en que terceras personas, los trabajadores, van a ver afectados su derecho a la remuneración, que no solo tiene naturaleza alimentaria al ser fuente de subsistencia del trabajador y su familia, sino que deriva del derecho fundamental al trabajo, objeto de protección por mandato constitucional y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos; es más, la propia remuneración tiene tutela y protección constitucional. La LPCL, al reconocer la aplicación del derecho administrativo positivo en el procedimiento de suspensión perfecta por caso fortuito o de fuerza mayor y/o en los procedimientos de terminación de la relación de trabajo por causa objetiva, esta lesionando derechos fundamentales, lo cual no puede continuar sin infringir el estado de derecho.

Con el presente proyecto de ley se mantiene la institución de la suspensión perfecta para que los empleadores puedan afrontar situaciones de caso fortuito o de fuerza mayor, pero con previa autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo, con la comprobación de los hechos invocados mediante un procedimiento simple y ágil de verificación de los hechos imprevistos, imprevisibles e irresistibles que motivan la solicitud de suspensión perfecta, con el concurso de la inspección de trabajo. La presente ley tampoco afecta o limita los tramites de terminación de la relación de trabajo por causa objetiva, pues se limita a dejar de lado la aplicación del silencio administrativo positivo. Ello implica la modificación de los artículos 15, 47 y 48 del T.U.O. del D.L. N° 728 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación del presente proyecto de ley incide únicamente en la Ley de Productividad y Competitividad Laboral y como consecuencia de ello en su reglamento.

## III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto de Ley que se presenta no comporta gastos al erario nacional.

## IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley es acorde a las políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional relativa a equidad y justicia social y de acceso al empleo digno y productivo, con un Estado al servicio del ciudadano.