La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del grupo parlamentario "Bloque Magisterial de Concertación Nacional", ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
30 JUL. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:12 pm

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA LA TERCERA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DE LA LEY Nº 28411, LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el literal d) de la tercera disposición transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente Ley es establecer con carácter imperativo y específico el derecho de los trabajadores de cualquier entidad pública a percibir el reconocimiento y pago inmediato de las remuneraciones no pagadas derivadas de sanciones administrativas de suspensión sin goce de haber por comisión de faltas administrativas laborales por parte del empleador, las cuales hayan sido declaradas nulas por parte del Tribunal del Servicio Civil, Poder Judicial o cualquier otro Tribunal Administrativo competente, respectivamente.

Artículo 3.- Propuesta legal

Se modifica el literal d) de la tercera disposición transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, la cual queda redactada de la siguiente forma:

> "TERCERA.- En la Administración Pública, en materia de gestión de personal, se tomará en cuenta lo siguiente:
>
> (...)
>
> d) El pago de remuneraciones sólo corresponde como contraprestación por el trabajo efectivamente realizado, quedando prohibido, salvo disposición de Ley expresa en contrario o por aplicación de licencia con

goce de haber de acuerdo a la normatividad vigente, el pago de remuneraciones por días no laborados.

Lo establecido en el párrafo anterior no aplica en el siguiente caso: En caso la sanción impuesta por el empleador sea la de suspensión sin goce de haber, si ésta es impugnada en la vía administrativa o judicial por el trabajador sancionado y declarada nula la sanción, el trabajador tendrá derecho a que se le reconozca de manera inmediata y por el solo hecho de haber obtenido resultado favorable, el pago del monto de la remuneración, incluidos todos los conceptos remunerativos y bonificaciones, afectada o dejada de percibir con dicha sanción. Para tal caso, sus haberes, incluidos los conceptos remunerativos y todas las bonificaciones, serán depositados en una cuenta especial. Si es absuelto en sede administrativa con calidad de cosa decidida o judicial con calidad de cosa juzgada, le será entregada la suma acumulada y recobrará todos sus derechos; en caso contrario, el monto del dinero retorna al empleador. El incumplimiento de esta disposición se considera hostigamiento laboral y delito de apropiación ilícita establecido en el artículo 190° del Código Penal.

Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/07/2024 15:11:39-0500

Asimismo, queda prohibido autorizar o efectuar adelantos con cargo a remuneraciones, bonificaciones, pensiones o por compensación por tiempo de servicios."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

ÚNICA.- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, julio del 2024.

Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/07/2024 17:49:10-0500

Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/07/2024 12:36:12-0500

Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/07/2024 16:55:22-0500

Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/07/2024 12:36:24-0500

Firmado digitalmente por: ZEA CHOQUECHAMBI Oscar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/07/2024 11:10:09-0500

Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 19/07/2024 15:41:52-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **09** de **AGOSTO** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 8498/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Los contratos de trabajo, de locación de servicios, de obra, así como los de agencia, comisión y corretaje, todos se refieren a trabajos productivos realizados para un tercero. Esto implica que el trabajador ofrece su labor a otra persona, quien se convierte en el dueño de lo producido a cambio de una compensación. Este intercambio es un elemento esencial en los seis tipos de contratos mencionados. En el contrato de trabajo, la compensación se denomina remuneración. La remuneración tiene una naturaleza contraprestativa, pero va más allá de eso. Es, en otras palabras, el pago que recibe el trabajador por poner su actividad a disposición del empleador.[1] Incluso, el artículo 24 de la Constitución Política del Perú señala: *"El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual"*.

Por tal motivo, es indispensable proteger a los trabajadores de una afectación no solo a nivel del empleador, que incluye la sanción moral y económica, sino también por el proceso judicial que tendrían que iniciar para recuperar lo dejado de percibir por lucro cesante laboral.

II. EL PODER SANCIONADOR DEL EMPLEADOR

Dentro del marco jurídico laboral peruano, se han asignado derechos y responsabilidades a las partes involucradas en la relación laboral. En este contexto, se ha dotado al empleador de facultades para regular el trabajo, dirigir, dar órdenes y sancionar disciplinariamente, lo que se conoce como poder de dirección. Esta situación permite a las empresas tomar las decisiones necesarias para el mejor desarrollo de sus actividades, observando los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Entre las facultades otorgadas al empleador se encuentra la posibilidad de imponer sanciones disciplinarias, las

[1] Neves Mujica, Javier. *INTRODUCCIÓN AL DERECHO DEL TRABAJO*. Cuarta edición, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018, pp. 33-40. Obtenido en https://juris.pe/blog/elementos-esenciales-de-la-relacion-laboral-prestacion-personal-subordinacion-remuneracion-bien-explicado/

cuales tienen como objetivo corregir conductas u omisiones incorrectas cometidas por los trabajadores.[2] Existen tres categorías principales de sanciones laborales: amonestación, suspensión y despido. A continuación, se detalla cada una de estas medidas disciplinarias.:[3]

1. **Amonestación:** Las amonestaciones se dividen en dos tipos y pueden ser verbales o escritas, reservadas ambas para faltas leves. Sin embargo, una amonestación por escrito permite al empleador utilizarla como antecedente para imponer una sanción más severa.

   - **Verbal:** El empleador informa al trabajador de manera oral que ha cometido una falta laboral, con la intención de prevenir futuros incidentes.

   - **Escrita:** El empleador notifica por escrito al trabajador que está incumpliendo con sus obligaciones laborales.

2. **Suspensión:** Consiste en la interrupción temporal de las obligaciones del trabajador sin remuneración. Se aplica usualmente tras una falta moderada o la reincidencia en faltas leves por parte del trabajador.

3. **Despido:** Es la sanción más severa, donde el empleador tiene el derecho de dar por terminado el contrato laboral unilateralmente, debido a razones relacionadas con la capacidad o conducta del trabajador.

III. LUCRO CESANTE LABORAL

El **lucro cesante** se refiere a la pérdida económica o ganancia que una persona deja de obtener como resultado de un daño o perjuicio sufrido. Si no hubiera experimentado dicho daño, seguiría obteniendo ganancias sin

[2] Anthony Deglane Soto. *PROCESO DISCIPLINARIO EN EL ÁMBITO LABORAL*. 24 de enero del 2023. Obtenido en https://lpderecho.pe/proceso-disciplinario-en-el-ambito-laboral/
[3] Esan. *EJERCICIO DEL PODER DISCIPLINARIO DEL EMPLEADOR: ¿EN QUÉ CONSISTE?*. 06 de mayo 2022. Obtenido en https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/ejercicio-del-poder-disciplinario-del-empleador-en-que-consiste

contratiempos. En el contexto laboral, cuando un empleador incumple una obligación, surge la obligación legal de compensar el lucro cesante. Por ejemplo, en caso de despido, el trabajador deja de recibir las remuneraciones habituales, lo que representa un perjuicio económico que debe ser indemnizado.[4] En tal sentido, la jurisprudencia se ha pronunciado sobre el lucro cesante en materia laboral en diversas sentencias, las cuales se pueden revisar a continuación:[5]

1. **Cálculo de lucro cesante por accidente laboral debe ser valorado teniendo en cuenta la naturaleza del contrato [Cas. Lab. 5128-2017, Moquegua]:** El lucro cesante es un daño patrimonial que implica la pérdida de una ganancia legítima y tiene naturaleza indemnizatoria. El daño moral, por otro lado, es un daño no patrimonial que abarca cualquier menoscabo derivado del incumplimiento de obligaciones, valorado según su gravedad objetiva.

2. **No procede lucro cesante si trabajador percibió montos superiores al sueldo que tenía cuando fue despedido [Cas. Lab. 14367-2018, Lima]:** La Sala Suprema concluyó que no corresponde amparar la demanda de lucro cesante, ya que no se estableció el daño alegado por la demandante. Aunque se acreditaron los elementos de antijuricidad, causalidad y atribución, estos no configuraron responsabilidad civil patrimonial de la demandada.

3. **¿Corresponde lucro cesante si tras despido arbitrario trabajador laboró en otra entidad? [Cas. Lab. 08960-2018, Lima]:** Tras un cese irregular y un proceso judicial de más de tres años, el trabajador fue reincorporado. Esto causó zozobra y afectó su dignidad, configurando un daño resarcible. Aunque el cese fue por mutuo acuerdo, se debió a medidas de reducción de personal en el marco de la "modernización" del Estado.

[4] Legis. *JURISPRUDENCIA RELEVANTE SOBRE LUCRO CESANTE LABORAL*. 2021. Obtenido en https://lpderecho.pe/jurisprudencia-relevante-sobre-lucro-cesante-laboral/
[5] Ibídem.

4. **Corresponde indemnización por lucro cesante a trabajadores cesados irregularmente [Expediente 29554-2018]:** Similar al caso anterior, el cese irregular y el largo proceso judicial generaron zozobra y afectaron derechos inherentes del trabajador. Este daño, causado por el despido masivo facilitado por la "modernización" del Estado, merece ser resarcido.

5. **¿Lucro cesante comprende las remuneraciones y beneficios sociales dejados de percibir? [Cas. Lab. 19809-2017, Del Santa]:** El lucro cesante y las remuneraciones y beneficios sociales dejados de percibir tienen naturalezas jurídicas distintas. El primero es un daño patrimonial por pérdida de ganancia, mientras que el segundo es retributivo. Su resarcimiento debe considerar el artículo 1332° del Código Civil.

6. **Lucro cesante por despido ilegal no incluye gratificaciones, CTS u otros beneficios sociales [Cas. Lab. 10616-2017, Moquegua]:** El despido ilegal causó daño patrimonial, pero el lucro cesante no incluye remuneraciones dejadas de percibir como gratificaciones o CTS, para evitar enriquecimiento indebido. El juez debe fijar el resarcimiento equitativamente según el artículo 1332° del Código Civil.

7. **Lucro cesante no corresponde a las remuneraciones dejadas de percibir en este caso [Cas. Lab. 10955-2017, Tacna]:** Aunque se determinó un perjuicio económico, el resarcimiento del daño no puede probarse en monto preciso. Por tanto, debe otorgarse aplicando el artículo 1332° del Código Civil. Se debe fijar un monto razonable y equilibrado basado en la existencia de un perjuicio económico no determinable con precisión.

8. **Criterios para calcular el lucro cesante por accidente de trabajo [Cas. Lab. 19747-2018, Del Santa]:** El juez determinó el lucro cesante considerando la diferencia entre la pensión de invalidez y la

remuneración probable sin el accidente. También se consideraron el estado físico y de salud del demandante y los años restantes para jubilarse, lo que fue respaldado por la Sala Superior.

9. **Criterios para fijar el monto indemnizatorio por lucro cesante y daño moral [Cas. Lab. 16777-2017, Junín]:** El resarcimiento por daño debe realizarse con valoración equitativa según la gravedad objetiva del menoscabo causado, conforme al artículo 1332° del Código Civil.

10. **¿Trabajador repuesto debe recibir indemnización por lucro cesante? [Cas. Lab. 17779-2017, Lima]:** El despido arbitrario causó daño patrimonial en forma de lucro cesante, definido como la ganancia dejada de obtener o pérdida de ingresos. El trabajador tiene derecho a indemnización por daños y perjuicios derivados del hecho lesivo.

IV. LA DEMORA DE LOS PROCESOS JUDICIALES

Todos los servicios de justicia deben destacarse por su independencia, imparcialidad, rapidez, transparencia y adherencia a principios éticos, además de estar comprometidos con la defensa de la Constitución Política y los derechos humanos. Deben garantizar igualdad y acceso completo a todos los ciudadanos. En el contexto peruano, el acceso a la justicia sigue siendo un desafío pendiente.[6]

Uno de los principales problemas en la administración de justicia se relaciona con la prolongada duración de los procesos judiciales. Según el informe titulado "La Justicia en el Perú. Cinco grandes problemas", los casos civiles en el país pueden exceder en más de cuatro años el plazo legal establecido para su resolución, sin contar con la fase de ejecución del fallo. Además, el informe elaborado por La Ley y Gaceta Jurídica señala que las demandas pueden tardar hasta 30 días en ser calificadas por los jueces, superando hasta 15

[6] Defensoría del Pueblo. *UN EFICIENTE SISTEMA DE JUSTICIA*. Obtenido en https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/un-eficiente-sistema-de-justicia/

veces el plazo de 48 horas establecido por el artículo 153 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.[7]

Según Gustavo Galván y Víctor Álvarez[8], los gastos asociados con la gestión de un procedimiento judicial son de naturaleza variada y dependen de varios factores, como la complejidad del caso y el valor económico de los derechos en disputa. Esto resulta en una disparidad entre los litigantes con diferentes capacidades económicas. Según los autores mencionados, es crucial tener en cuenta que:

a. Los **costos directos** son los pagos que realizan los litigantes para usar el servicio de justicia. Ejemplo: Tasas judiciales.

b. Los **costos indirectos** se encuentran vinculados estrechamente al proceso judicial sin formar parte de ellos. Ejemplo: Alimentación, transporte, hospedaje, pago de abogado, fotocopias, tiempo, etc.

V. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Es crucial entender la importancia de proteger los derechos laborales de los trabajadores, especialmente en lo que concierne a la remuneración y a la justicia dentro del ámbito laboral. A menudo, las sanciones impuestas a los trabajadores son declaradas inválidas en instancias administrativas o judiciales, lo que resulta en una doble afectación: moral y patrimonial.

Desde una perspectiva moral, la imposición de una sanción que luego es anulada puede causar un daño significativo a la dignidad y al bienestar emocional del trabajador. Sentirse injustamente tratado, acusado y castigado sin motivo válido puede erosionar la confianza del trabajador en su empleador y en el sistema de justicia laboral. Este daño moral es particularmente grave

[7] La Ley. Obtenido en https://laley.pe/2015/12/15/procesos-civiles-demoran-mas-de-cuatro-anos-de-lo-previsto-por-ley/

[8] GALVÁN PAREJA, Gustavo & ÁLVAREZ PÉREZ, Víctor. *POBREZA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA*. UNMSM, pp. 112-113. Obtenido en https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/15/pdf/pobreza_justicia.pdf

porque afecta la autoestima y la percepción de justicia del individuo, aspectos fundamentales para su bienestar general.

En términos patrimoniales, una sanción anulada puede tener consecuencias financieras graves para el trabajador. La suspensión o reducción temporal de la remuneración puede comprometer su capacidad para cumplir con obligaciones económicas, causando estrés financiero y posibles deudas. Además, el proceso para revertir una sanción injusta suele ser largo y costoso, tanto en tiempo como en recursos económicos. Los trabajadores frecuentemente deben recurrir a procesos judiciales extensos para obtener la compensación adecuada por la sanción indebida, lo que añade una carga adicional y genera estrés.

La necesidad de enfrentar procesos judiciales prolongados para obtener justicia y compensación por una sanción invalidada agrava aún más el perjuicio para el trabajador. Estos procesos son costosos no solo económicamente, sino también emocionalmente. Los trabajadores deben invertir tiempo y recursos en la lucha por sus derechos, enfrentando incertidumbre y desgaste emocional. Esta situación no solo afecta directamente al trabajador, sino que también puede tener repercusiones negativas en su familia y entorno cercano.

En este contexto, es fundamental defender los derechos laborales, especialmente el derecho a la remuneración. La remuneración no solo es una compensación económica por el trabajo realizado; es un reconocimiento del valor del trabajo y una garantía de dignidad y sustento para el trabajador y su familia. Proteger este derecho implica asegurar que los trabajadores reciban una compensación justa y oportuna, y que cualquier sanción que afecte su remuneración sea aplicada de manera justa y legal.

VI. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa modifica el literal d) de la tercera disposición transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Es importante destacar que la protección de los derechos laborales y la salvaguarda del derecho a la remuneración son fundamentales para promover un entorno laboral más equitativo y justo. Un ambiente donde los trabajadores se sientan valorados y protegidos es crucial para el bienestar tanto individual como colectivo. La certeza de que sus derechos serán respetados y que cualquier injusticia será corregida de manera efectiva y puntual promueve un clima de confianza y colaboración en el ámbito laboral. Este ambiente favorable se traduce en una mayor productividad y un mejor rendimiento general de las organizaciones.

Por lo tanto, defender los derechos laborales, especialmente el derecho a una remuneración justa, es esencial para garantizar la equidad y el bienestar en los lugares de trabajo. Es fundamental que las sanciones aplicadas a los trabajadores sean equitativas y legales, y que cualquier sanción declarada inválida se rectifique de manera eficaz y oportuna, evitando así la doble afectación moral y económica que experimentan los trabajadores. Solo de esta manera podremos construir un entorno laboral justo y equitativo, donde se respeten y protejan los derechos de todos los empleados.

VIII. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la política de Estado 14 *"ACCESO AL EMPLEO PLENO, DIGNO Y PRODUCTIVO"* y con el punto de la Agenda Legislativa 63 *"MODIFICACIÓN Y DESARROLLO DE LA NORMATIVA LABORAL VIGENTE"*.