



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, CTSS) los siguientes Proyecto de Ley:

- PL. 5538/2022-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, de autoría del congresista Carlos Ernesto Bustamante Donayre, que propone una Ley que modifica el artículo 36 del Decreto Supremo 003-97-TR.
- PL. 9673/2024-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Juntos por el Perú - Voces del Pueblo, de autoría del congresista Guillermo Bermejo Rojas, que propone una Ley que modifica el Decreto Supremo 003-97-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de productividad y competitividad laboral, para garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional de los trabajadores despedidos.
- PL. 11587/2024-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, de autoría del congresista Jhakeline Katy Ugarte Mamani, que propone una Ley que interpreta el cómputo de los días en el artículo 36 del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de productividad y competitividad laboral.

En la décima sesión ordinaria semipresencial celebrada el 2 de diciembre de 2025, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por unanimidad el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo. Votaron a favor los señores congresistas Segundo Teodomiro QUIROZ BARBOZA, vicepresidente, Edgar TELLO MONTES, secretario, María Antonieta AGÜERO GUTIÉRREZ, Carlos Enrique ALVA ROJAS, Juan Bartolomé BURGOS OLIVEROS, Eduardo Enrique CASTILLO RIVAS, Patricia Rosa CHIRINOS VENEGAS, Jorge Samuel COAYLA JUÁREZ, Elva Edhit JULÓN IRIGOÍN, Jorge MARTICORENA MENDOZA, Bernardo Jaime QUITO SARMIENTO, Tania Estefany RAMÍREZ GARCÍA, Germán Adolfo TACURI VALDIVIA, María Elizabeth TAIPE CORONADO y Héctor José VENTURA ANGEL. No se registraron votos en contra ni en abstención.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Estado situacional

El Proyecto de Ley 5538/2022-CR¹, presentado el 7 de julio de 2023 al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo decretado el 10 de julio de 2023 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como única comisión dictaminadora.

¹ Ver Proyecto de Ley 5538/2022-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTE4MDg0/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

El Proyecto de Ley 9673/2024-CR², presentado el 3 de diciembre de 2024 al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo decretado el 4 de diciembre de 2024 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en calidad de única comisión dictaminadora.

El Proyecto de Ley 11587/2024-CR³, presentado el 3 de diciembre de 2024 al Área de Trámite Documentario del Congreso, siendo decretado el 4 de diciembre de 2024 a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en calidad de única comisión dictaminadora.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

2.1. PL. 5538/2022-CR

La presente iniciativa contiene una fórmula legal compuesta por tres (3) artículos y una disposición complementaria final (DCF), con el siguiente contenido:

- El artículo 1 señala el objeto de ley propuesta (incorporar al artículo 36 del Decreto Supremo 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, el plazo de caducidad para impugnar judicialmente una sanción disciplinaria distinta al despido).
- El Artículo 2 señala como alcance y aplicación de la Ley a todos los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (decreto Legislativo 728).
- El Artículo 3 modifica el artículo 36 del Decreto Supremo 003-97-TR, TUO del Decreto Legislativo 728 con el siguiente texto:

“Artículo 36. El plazo para accionar judicialmente en los casos de nulidad de despido, despido arbitrario, hostilidad caduca a los treinta (30) días hábiles de producido el hecho. Tratándose de sanciones disciplinarias distintas al despido, el plazo para accionar judicialmente caduca a los treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la medida. (...)”

Por último, la única Disposición Complementaria Final señala que el Poder Ejecutivo adecua el Reglamento en el plazo de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley.

Como exposición de motivos, el proyecto señala lo siguiente:

“... el legislador no ha previsto regular sobre el plazo para impugnar judicialmente una sanción disciplinaria distinta al despido, es decir, existe una laguna en nuestra legislación laboral; sin embargo, ello no puede originar que el juez no pueda resolver las causas puestas en su conocimiento, pues el artículo 139, inciso 8, de nuestra Constitución establece como principios y derechos de la función jurisdiccional "(...) no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley." En ese sentido, se debe destacar que, si bien el artículo 36 de la LPCL ha regulado el plazo de caducidad para impugnar el despido, no ha sido así respecto del plazo de caducidad para impugnar la sanción distinta al despido impuesta al trabajador.

² Ver Proyecto de Ley 2826/2022-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDi5Njl=/pdf>

³ Ver Proyecto de Ley 11587/2024-CR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjk5Mzg3/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

En atención a ello, es relevante indicar que, los plazos de caducidad son fijados por ley, conforme lo establece el artículo 2004 del Código Civil, en ese sentido, es imperativo que el legislador regule el plazo de caducidad para impugnar las medidas sancionatorias distintas al despido, de lo contrario se estaría afectando la seguridad jurídica en la relación de trabajo, máxime si consideramos que todo trabajador que sienta lesionado su derecho está habilitado para impugnar una medida sancionatoria, ya sea dentro de un procedimiento interno (en la empresa) o ante el Poder Judicial (...) Para la determinación de dicho plazo, el legislador debe tomar como referencia el plazo actual para impugnar el despido, ya que este criterio le permitirá establecer el mismo plazo o uno inferior al tratarse de medidas de sanción menos graves (...) queda evidenciado que el vacío de la Ley de Competitividad y Productividad Laboral respecto a la no regulación de un periodo que tiene el trabajador para accionar judicialmente por la imposición de sanciones menores, cuyos efectos las convierten en especialmente gravosas, genera un grave perjuicio para los trabajadores y aumenta la carga procesal por procesos judiciales de impugnación de sanción disciplinaria. En ese sentido, planteamos la presente iniciativa legislativa para corregir esta omisión y otorgar igualdad en los "plazos de caducidad para impugnar una sanción disciplinaria distinta al despido, modificando de esta manera el artículo 36 del Decreto Supremo 003-97-TR, TUO del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, e incorporando el plazo de treinta días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la medida, para que los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada puedan impugnar judicialmente sanciones distintas al despido”.

2.2. PL. 9673/2024-CR

La presente iniciativa contiene una fórmula legal compuesta por cuatro (4) artículos, con el siguiente contenido:

El artículo 1º señala como objeto de ley la modificar el artículo 36º del Decreto Supremo N° 003-97-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, para garantizar el derecho a la Tutela Jurisdiccional de los trabajadores despedidos.

El artículo 2º señala como finalidad la de garantizar el derecho a la Tutela Jurisdiccional que tienen los trabajadores despedidos precisando que el plazo de caducidad de los 30 días naturales de producido el hecho para accionar judicialmente en los casos de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad se suspende cuando el trabajador ha impugnado dicha medida en la vía administrativa o judicial hasta que éstas sean declaradas decididas o consentidas, respectivamente.

El artículo 3º modifica el artículo 36 del Decreto Supremo 003-97-TR, TUO del Decreto Legislativo N° 728 con el siguiente texto:

“Artículo 36º.· El plazo para accionar judicialmente en los casos de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad caduca a los treinta días hábiles de producido el hecho.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

La caducidad de la acción no perjudica el derecho del trabajador de demandar dentro del periodo prescriptorio el pago de otras sumas líquidas que le adeude el empleador.

Estos plazos no se encuentran sujetos a interrupción o pacto que los enerve; una vez transcurridos impiden el ejercicio del derecho.

El plazo de caducidad de la acción se suspende cuando el trabajador interpone recurso impugnatorio contra el despido en la vía administrativa o judicial, y se mantiene hasta que la autoridad competente emita resolución que tenga la condición de decidida o consentida, respectivamente; por la imposibilidad material de accionar ante un Tribunal Peruano por encontrarse el trabajador fuera del territorio nacional e impedido de ingresar a él, o por falta de funcionamiento del Poder Judicial. El plazo se suspende mientras dure el impedimento”.

Por último, el artículo 4º versa sobre la entrada en vigor de la ley.

Como exposición de motivos, el proyecto señala lo siguiente:

“... Uno de los principales problemas identificados es la limitación impuesta por el artículo 36º del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, que establece un plazo de caducidad de 30 días naturales (hábiles según el 11 Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral) para que los trabajadores despedidos puedan accionar judicialmente. Este plazo, rígido e ininterrumpido, representa una barrera para el acceso efectivo a la justicia, especialmente para aquellos trabajadores que enfrentan circunstancias adversas como desconocimiento de los procedimientos legales, costos económicos elevados o impedimentos materiales para ejercer su defensa. Además, trabajadores despedidos enfrentan procesos administrativos que, en la práctica, prolongan la resolución de sus casos más allá del plazo permitido para iniciar acciones judiciales, dejándolos en un estado de indefensión (...) resulta imperativo modificar el marco normativo vigente para garantizar una tutela jurisdiccional efectiva a los trabajadores despedidos, permitiendo la suspensión del plazo de caducidad mientras se resuelvan recursos administrativos o judiciales pendientes. Esta medida no solo fortalece el acceso a la justicia, sino que también refuerza el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos laborales (...) La propuesta introduce dos cambios fundamentales: (1) la sustitución del plazo de 30 días naturales por 30 días hábiles para accionar judicialmente y (2) la suspensión del plazo de caducidad mientras el trabajador interponga recursos administrativos o judiciales hasta que exista una resolución con carácter de decidida o consentida. Estos cambios buscan corregir deficiencias en el marco normativo actual que afectan de manera desproporcionada a los trabajadores, alineando la normativa con principios constitucionales, internacionales y de justicia laboral.”

2.3. PL. 11587/2024-CR

La presente iniciativa contiene una fórmula legal compuesta por cinco (5) artículos, con el siguiente contenido:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

El artículo 1º señala como objeto de ley la interpretación del cómputo de los días en el artículo 36 del TUO del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral

El artículo 2º señala como finalidad dar seguridad jurídica a los procesos laborales nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad.

El artículo 3º señala como ámbito de aplicación a todo el territorio del país.

El artículo 4º interpreta el artículo 36º del TUO del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, y señala que de acuerdo con la literalidad de dicho artículo el cómputo se hace en días naturales, sin excepción alguna, para cualquier caso de procesos judiciales de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad. No pudiendo interpretarse de ningún modo como días hábiles, salvo ley expresa y previa.

Por último, el artículo 5º señala que en los procesos laborales la ley se aplica tal y como está establecido por la misma, sin desnaturalizar el significado de los términos de la ley, bajo responsabilidad penal, administrativa y demás que sean pertinentes.

En ningún caso los plenos jurisdiccionales, en el marco del Artículo 116 de la Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pueden modificar los términos de la ley, bajo ninguna circunstancia, sin perjuicio de poder formular la iniciativa conforme a lo señalado por el artículo 107 de la Constitución y el artículo 21 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Como exposición de motivos, el proyecto señala lo siguiente:

“... los plenos jurisdiccionales no son fuente de derecho, y sus acuerdos no tienen valor normativo, ni son vinculantes, tal y como ocurre con la ley. Ahora, si por ejemplo, en el seno de un pleno jurisdiccional se cree que el cómputo de los días de un plazo debe hacerse en días hábiles, mientras que la ley dice expresamente que tal cómputo se hace en días naturales. Esa situación no puede llevarse al extremo de que judicialmente se compute los días como hábiles, pese a que la ley dice días naturales. Hacer ello denota un acto ilícito en contravención clara al texto expreso de la ley, por lo tanto importa la comisión del delito de prevaricato. Sin perjuicio de lo antes señalado, sin embargo, el Poder Judicial tiene la facultad de formular una iniciativa conforme a lo señalado por el artículo 107 de la Constitución y el artículo 21 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. De ese modo el Poder Judicial puede coadyuvar al mejoramiento de la legislación, sin que por ello vaya a asumir funciones legislativas en los hechos”.

3. OPINIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

3.1. PL. 5538/2022-CR

3.1.1 Opiniones Solicitadas

No se registran pedidos de opinión

3.1.2 Opiniones recibidas

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

3.1.2.1 Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante Oficio D002201-2023-PCM-SG del 20 de julio de 2023 dicho sector nos remite su opinión institucional adjunta en el Informe N° D001063-2023-PCMOGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros. en la que concluyen que *“Por competencia, no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión acerca del Proyecto de Ley N° 5538/2022-CR, “Ley que modifica el artículo 36 del Decreto Supremo N° 003-97-TR”.⁴*

3.1.2.1 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Mediante Oficio 000232-2025-MTPE/4 del 4 de febrero de 2025 dicho sector nos remite su opinión institucional adjunta en el Informe N° 000012-2025-MTPE/4/8-MPR, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del MTPE, en el que concluyen que el tema materia de consulta es **viable pero con observaciones**, por lo que recomiendan sustentar la propuesta de modificar el plazo para accionar contra un despido, de días naturales a días hábiles, y que fuera abordado también en el IX Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 28 de mayo de 2022, y respecto a la propuesta de establecer un plazo de caducidad de 30 días hábiles para accionar judicialmente en los casos de sanciones disciplinarias distintas al despido, señalan que también ha sido fundamentada en la referida decisión plenaria del IX Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional.

3.2. PL. 9673/2024-CR

3.2.1 Opiniones Solicitadas

- a) Ministerio de Economía y Finanzas MEF. Mediante Oficio 963-2024-2025-CTSS/P-CR del 17 de diciembre de 2024.
- b) Defensoría del Pueblo. Mediante Oficio 964-2024-2025-CTSS/P-CR del 17 de diciembre de 2024.
- c) Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo MTPE. Mediante Oficio 962-2024-2025-CTSS/P-CR del 17 de diciembre de 2024.
- d) Confederación General de los Trabajadores del Perú CGTP. Mediante Oficio 966-2024-2025-CTSS/P-CR del 17 de diciembre de 2024.
- e) Cámara de Comercio de Lima - CCL. Mediante Oficio 965-2024-2025-CTSS/P-CR del 17 de diciembre de 2024.

3.2.2 Opiniones recibidas

3.2.2.1 Defensoría del Pueblo

Mediante Oficio N° 0169-2025-DP/DA del 25 de marzo de 2025 dicha entidad nos remite su opinión institucional adjunta en el Informe N° D001306-2022-PCM/OGAJ de la Oficina

⁴ Ver opinión PCM en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIxMzE0/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

General de Asesoría Jurídica en la que concluyen que la propuesta no es favorable porque *“no cuentan con un análisis costo-beneficio adecuado, es decir que, o bien, no han cuantificado monetariamente sus probables impactos, o bien, no analizan sus efectos negativos, así como los medios que se dispondrán para hacerles frente. Tampoco se analizan otras alternativas que pueden tener una mejor relación costo-efectividad”*.⁵

3.2.2.2 Cámara de Comercio de Lima CCL

Mediante Carta P/192.01.2025/DNPACG del 15 de enero de 2025, dicha entidad nos remite su opinión institucional adjunta en el Informe DNPACG-007-2025/CCL de la Dirección de Normatividad, Políticas y Articulación de Comisiones y Gremios, en la que concluyen que la propuesta no es viable porque i) afecta la seguridad jurídica y previsibilidad para ambas partes al permitirles suspender la caducidad del proceso por la interposición de un recurso impugnatorio; y, (ii) genera un incentivo para el uso indebido de recursos administrativos y judiciales, desnaturalizando la figura de la caducidad, cuya función es brindar certeza jurídica y resolver conflictos en un tiempo razonable, generando incentivos para el uso abusivo de recursos impugnatorios.⁶

3.2.2.3 Ministerio de Economía y Finanzas MEF

Mediante Oficio 0066-2025-EF/10.01 del 8 de enero de 2025, dicho sector nos remite su opinión institucional señalando que el tema materia de consulta no está dentro de sus competencias por lo que no emite opinión al respecto.⁷

3.3. PL. 11587/2024-CR

3.3.1 Opiniones Solicitadas

- a) Confederación General de los Trabajadores del Perú CGTP. Mediante Oficio 2880-2024-2025-CTSS/P-CR, del 17 de junio de 2025.
- b) Superintendente Nacional de Fiscalización Laboral SUNAFIL. Mediante Oficio 2879-2024-2025-CTSS/P-CR, del 17 de junio de 2025.
- c) Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP. Mediante Oficio 2877-2024-2025-CTSS/P-CR, del 17 de junio de 2025.
- d) Poder Judicial. Mediante Oficio 2876-2024-2025-CTSS/P-CR, del 17 de junio de 2025.

3.3.2 Opiniones recibidas

3.3.2.1 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Mediante Oficio N° D002391-2025-MIMP-SG del 24 de octubre de 2025 dicho sector

⁵ Ver opinión Defensoría en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjcxMTcx/pdf>

⁶ Ver opinión CCL en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjUyNDQ2/pdf>

⁷ Ver opinión MEF en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjQ4MDY0/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

nos remite su opinión institucional adjunta en el Informe N° D000865-2025-MIMP-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe N° D000928-2025-MIMP-OTPT, elaborado por la Oficina de Procesos Técnicos de Personal de la Oficina General de Recursos Humanos, en los que concluyen que el tema materia de consulta no corresponde a las competencias de dicho sector.⁸

3.4 Opiniones ciudadanas recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR y del Procedimiento Técnico Administrativo 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso y vistos los expedientes virtuales de los proyectos legislativos bajo estudio no se encuentran opiniones ciudadanas registradas.

4. MARCO NORMATIVO

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral
- c) Decreto Supremo 003-97-TR, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral
- d) Decreto Supremo 01-96-TR, Reglamento del Decreto Legislativo 728 Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
- e) IX Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral.

5. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Análisis técnico-legal

5.1.1. Cuadro comparativo de modificaciones al artículo 36° del TUO del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.

Mediante Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 855, se dispuso la separación de la Ley de Fomento del Empleo (Decreto Legislativo 728) en dos textos normativos denominados Ley de Formación y Promoción Laboral (Decreto Supremo N° 002-97-TR) y Ley de Productividad y Competitividad Laboral (Decreto Supremo N° 003-97-TR).

Revisadas las fórmulas legales de los proyectos acumulados estos pretenden la modificación del artículo 36° del TUO aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR, con el siguiente contenido:

⁸ Ver opinión MIMP en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQxMDMw/pdf> y <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQxMDI5/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

TEXTO VIGENTE	PL. 5538/2022-CR	PL. 9673/2024-CR	11587/2024-CR
Artículo 36.- El plazo para accionar judicialmente en los casos de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad caduca a los treinta días naturales de producido el hecho. La caducidad de la acción no perjudica el derecho del trabajador de demandar dentro del periodo prescriptorio el pago de otras sumas liquidas que le adeude el empleador. Estos plazos no se encuentran sujetos a interrupción o pacto que los enerve; una vez transcurridos impiden el ejercicio del derecho. La única excepción está constituida por la imposibilidad material de accionar ante un Tribunal Peruano por encontrarse el trabajador fuera del territorio nacional e impedido de ingresar a el, o por falta de funcionamiento del Poder Judicial. El plazo se suspende mientras dure el impedimento.	Artículo 36.- El plazo para accionar judicialmente en los casos de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad caduca a los <u>treinta (30) días hábiles</u> de producido el hecho. <u>Tratándose de sanciones disciplinarias distintas al despido, el plazo para accionar judicialmente caduca a los treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la medida.</u> (...)	Artículo 36.- El plazo para accionar judicialmente en los casos de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad caduca a los <u>treinta días hábiles</u> de producido el hecho. La caducidad de la acción no perjudica el derecho del trabajador de demandar dentro del periodo prescriptorio el pago de otras sumas liquidas que le adeude el empleador. Estos plazos no se encuentran sujetos a interrupción o pacto que los enerve; una vez transcurridos impiden el ejercicio del derecho. <u>El plazo de caducidad de la acción se suspende cuando el trabajador interpone recurso impugnatorio contra el despido en la vía administrativa o judicial, y se mantiene hasta que la autoridad competente emita resolución que tenga la condición de decidida o consentida, respectivamente,</u> por la imposibilidad material de accionar ante un Tribunal Peruano por encontrarse el trabajador fuera del territorio nacional e impedido de ingresar a el, o por falta de funcionamiento del Poder Judicial. El plazo se suspende mientras dure el impedimento.	Interpreta el Artículo 36 señalando que el cómputo de la caducidad para accionar en estos procesos laborales se hace en días naturales, sin excepción alguna, para cualquier caso de procesos judiciales de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad. No pudiendo interpretarse de ningún modo como días hábiles, salvo ley expresa y previa.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

5.1.2. Sobre la modificación del artículo 36 del TUO aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR.

Vistas las propuestas de modificación del artículo 36 del Texto Único Ordenado (TUO) del Decreto Legislativo 728, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR, que realizan los proyectos legislativos bajo estudio, nuestra comisión considera que, en aplicación de la jerarquía normativa (“Pirámide de Kelsen”), una ley expedida por el Congreso de la República puede modificar, derogar o precisar una norma legal de igual rango, pretender hacer dichas acciones ante normas de menor rango (decretos supremo o resoluciones ministeriales) configuraría un caso de desjerarquización de la ley que perjudicaría el ordenamiento jurídico nacional.

Pirámide de Kelsen a nivel nacional



Cabe precisar que el denominado Texto Único Ordenado (TUO) no tiene rango de ley porque es una recopilación de normas jurídicas preexistentes, mientras que el rango de ley lo tienen las leyes aprobadas por el Congreso de la República y que están subordinadas únicamente a la Constitución.

Un TUO no es una norma nueva ni original, sino una consolidación o actualización de legislación ya existente, por lo que carece de la fuerza normativa de una ley original.

El propósito principal de un TUO es facilitar la comprensión y aplicación del derecho al integrar en un solo cuerpo la legislación dispersa, manteniendo su vigencia legal todas las normas que compila dicho TUO, así entonces, no tiene la capacidad intrínseca de una ley para ocupar el lugar de una norma en la jerarquía legislativa.

A mayor abundamiento, la Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo⁹ señala que el Texto Único Ordenado es una compilación que recoge y ordena las modificaciones hechas a un dispositivo

⁹ Recuperado en:

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315089/Guia_tecnica_legislativa_mayo_2019.pdf?v=1558468141

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

legal con la finalidad de compilar toda la normativa en un solo texto y facilitar su manejo, permitiendo a los operadores jurídicos contar con un único texto armónico respecto a determinada materia.

De acuerdo a lo señalado por la referida Guía el TUO no tiene carácter innovativo ni interpretativo, no modifica el valor y fuerza de las normas ordenadas; y, por tanto, no crea nuevas normas. La elaboración de un TUO requiere de habilitación legal y su aprobación se realiza a través de decreto supremo.

En este sentido, ***los proyectos de leyes modificatorias que tienen por objeto modificar o derogar normas contenidas en un TUO deben estar dirigidos a modificar la ley o leyes originarias y no a modificar el decreto supremo que aprueba el TUO.*** En estos casos, se recomienda incluir una disposición complementaria final que ordene que esas mismas modificaciones sean incorporadas en el TUO, y de ser el caso, que habilite la distribución y reordenación del articulado vigente.¹⁰

Como precedente de esta aplicación de la jerarquía normativa tenemos la Ley 31603 que modifica el artículo 207 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹¹, la misma que dispone la adecuación del TUO y el Reglamento de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General conforme a las modificaciones efectuadas por la referida Ley 31603.

Así entonces, en nuestro ordenamiento jurídico la ley y el decreto legislativo tienen la misma jerarquía, ambos ubicándose en el segundo nivel de la pirámide normativa, solo por debajo de la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

La principal diferencia es que la ley es una norma emanada del Congreso (Poder Legislativo), mientras que el decreto legislativo es una norma con rango de ley prevista en el artículo 104º por la que el Congreso delega al Poder Ejecutivo para que la expida, según su Artículo 118, inciso 19 de la Constitución.

Por lo señalado, la modificación propuesta por los proyectos de ley debe ser realizadas al Decreto Legislativo 728 y no a su TUO, aprobado por un Decreto Supremo.

Estando a ello, y de la revisión del Decreto Legislativo 728 tenemos que la norma pertinente para modificar es el artículo 74º de dicho decreto, referido a los plazos para accionar judicialmente y la caducidad en los casos de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad, que tiene el siguiente texto:

¹⁰ Recuperado en: <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2020/Octubre/03/EXP-DS-163-2020-PCM.pdf#:~:text=De%20acuerdo%20a%20lo%20se%20B1alado%20por%20la,se%20realiza%20a%20trav%C3%A9s%20de%20decreto%20supremo>. Pág. 46

¹¹ Ver Ley en el siguiente enlace: <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2022/11/L-31603.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

“Artículo 74.- El plazo para accionar judicialmente, en los casos de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad caduca a los treinta días naturales de producido el hecho.

La caducidad de la acción no perjudica el derecho del trabajador de demandar dentro del período prescriptorio el pago de otras sumas líquidas que le adeude el empleador.

Estos plazos no se encuentran sujetos a interrupción o pacto que los enerve, una vez transcurridos, impiden el ejercicio del derecho.

La única excepción está constituida por la imposibilidad material de accionar ante un Tribunal Peruano por encontrarse el trabajador fuera del territorio nacional e impedido de ingresar a él, o por falta de funcionamiento del Poder Judicial. El plazo se suspende mientras dure el impedimento.”

5.1.3. Identificación de pretensiones.

Estando al contenido de los proyectos legislativos tenemos las siguientes

- Considerar en días hábiles y no naturales al plazo para accionar judicialmente en casos de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad. (PL. 5538 y 9673)
- Considerar solo en días naturales al plazo para accionar judicialmente en casos de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad, salvo ley expresa y previa. (PL. 11587)
- Incorporar en el caso de sanciones disciplinarias distintas al despido y el plazo de caducidad de accionar judicialmente. (PL. 5583)
- Que el plazo de caducidad de la acción se suspende cuando el trabajador interpone recurso impugnatorio contra el despido en la vía administrativa o judicial, y se mantiene hasta que la autoridad competente emita resolución que tenga la condición de decidida o consentida, respectivamente. (PL. 9673)

Descritas las pretensiones se analizarán las mismas de forma exegética para apreciar si las mismas son necesarias y viables.

5.1.4 Sobre la cualidad de los días para accionar judicialmente, días hábiles o días naturales. (PL. 5538, 9673 y 11587)

De la interpretación literal del artículo 74º del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento al Empleo (en adelante LFE) podría colegirse que el plazo para accionar judicialmente se rige por los días naturales, y caduca a los treinta días.

Sin embargo, aún cuando este mismo artículo señala que este plazo no se encuentra sujeto a interrupción o pacto que nos enerve lo que podría interpretarse que no cabe modalidad que interrumpa el plazo de caducidad y este sea inmodificable, tenemos que el último párrafo del referido artículo 74º sí admite la interrupción de este plazo de caducidad sólo en el caso que haya “*imposibilidad material de accionar ante un Tribunal Peruano por encontrarse el trabajador fuera del territorio nacional e impedido de ingresar*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

a él, o por falta de funcionamiento del Poder Judicial. El plazo se suspende mientras dure el impedimento”.

Esta excepción al incluir el supuesto de “falta de funcionamiento del Poder Judicial” ya implica que los días naturales del plazo de caducidad sí admiten interrupción mediante los denominados días inhábiles que son los días donde, en general, las entidades públicas no realizan actividades y, por consiguiente, paralizan sus procedimientos administrativos.

Diferencia días naturales y días hábiles

- | |
|--|
| - Días naturales son todos los días del calendario, incluyendo fines de semana y festivos. Se cuentan de forma consecutiva y no se excluyen los días de descanso o feriados |
| - Días hábiles son los días que no son sábado, domingo o festivo, y se usan para el cómputo de plazos administrativos y legales. Por lo general, esto incluye los días de lunes a viernes, excluyendo los días festivos oficiales. Se utilizan para procedimientos legales, como presentar una reclamación o solicitar un permiso. Las oficinas públicas y la mayoría de las empresas privadas operan y atienden durante estos días. |

Por lo señalado, es necesario referirnos a los días hábiles que son aquellos en los que se puede trabajar o realizar trámites legales.

Para establecer los plazos en los procedimientos administrativos, se inicia el cómputo a partir del día hábil siguiente en el cual se efectuó la notificación o publicación del acto. Esto en conformidad con las disposiciones del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444).

Como línea general se establece que los días hábiles en el Perú son de lunes a viernes, en un horario de 8:00 am a 5:00 pm. Donde también es posible trabajar el día sábado de 9:00 a.m. a 1:00 p.m., conforme la jornada laboral definida.

Por otro lado, el artículo 141 del Código Procesal Civil sostiene que las actividades y procesos del ámbito judicial se realizan en días hábiles. Donde se consideran los días comprendidos entre el lunes y el viernes de cada semana, sin tomar en cuenta los feriados.¹²

Estando a la excepción señalada en el plazo de caducidad se produjo una incertidumbre jurídica sobre la consideración de que el plazo vigente para cuestionar judicialmente un despido debe contabilizarse en días hábiles y no en días naturales, como señala expresamente el artículo 74° del D.L 728 LFE.

Como bien ha señalado la Dirección de Normativa de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo “es necesario que se precise que el plazo para accionar

¹² Recuperado en: <https://www.conceptosjuridicos.com/pe/dias-habiles/>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

judicialmente en caso de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad caducará a los treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la medida, lo que hace necesaria la modificación normativa propuesta”, esto en concordancia con la decisión del IX Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 28 de mayo de 2022.¹³

En dicho documento el VI Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, sobre el tema *“El cómputo del plazo de caducidad durante los días de paralización de labores de los trabajadores del Poder Judicial”*, señaló que *“En el caso de caducidad, al plazo legalmente establecido para presentación de la demanda, no se le debe incluir los días de paralización de labores por huelga de los trabajadores del Poder Judicial cuando ello implique una falta de funcionamiento del local judicial o de aquel en el cual se encuentre la mesa de partes respectivas. Por lo que, con esta atingencia, todos los días de paralización deberán ser descontados del plazo de caducidad. Siendo ello así, la caducidad en materia laboral sí admite suspensiones, las cuales estarán constituidas por los días inhábiles, dígame los días en los cuales no existe atención en el Poder Judicial —en sus mesas de partes—, esto es, sábados, domingos, feriados, el Día del Juez, apertura del año judicial y huelga de trabajadores judiciales, lo que equivale a afirmar que el cómputo del plazo de caducidad debe realizarse solo contabilizando los días hábiles y de atención efectiva.”*

Asimismo, dicho Pleno Jurisdiccional dejó establecido que los días de ocurrencias o atingencias como una huelga de trabajadores del Poder Judicial y paralización de labores deberán ser descontados del plazo de caducidad.

Dado que la caducidad es una institución que consiste en la pérdida del derecho por la inacción de su titular (el trabajador despedido) dentro de un plazo determinado, y que estamos ante una de las figuras más graves de término de una relación laboral (despido) resulta idóneo y necesario que la determinación de los días bajo los cuales debe regirse otorgue la debida seguridad jurídica a la parte más débil de la relación laboral (trabajador despedido) a fin de que contradiga el despido y solicite al órgano jurisdiccional (Poder Judicial) la reposición en el caso de despido nulo, o la indemnización en el despido arbitrario. En casos de hostilidad, se puede solicitar la reposición si se configura como un despido indirecto equivalente a nulo.

Por ello mismo, la decisión del Poder Judicial a través de sus plenos jurisdiccionales resulta en una decisión adecuada que va en concordancia con las propuestas legislativas que proponen la modificación del plazo de caducidad computándose en días hábiles, eliminando su referencia a días naturales o calendarios.

Por lo señalado, la propuesta del proyecto 11587/2024-CR de interpretar que prima la literalidad del artículo 36° del TUO del D.L. 728 LFE, y por ende, que el cómputo se hace en días naturales, sin excepción alguna “salvo ley expresa y previa” no resulta procedente porque, primero, la interpretación de una norma debe favorecer al

¹³ Ver en el siguiente enlace:

https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/IX%20PLENO%20JURISDICCIONAL%20SUPREMO%20LABORAL_LALEY.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

trabajador, conforme al principio “in dubio pro operario”, y dados los pronunciamientos del Poder Judicial a través de los Plenos Jurisdiccionales con calidad de precedentes vinculantes ya señalados, y con la opinión favorable del MTPE, el cómputo de plazo en días naturales admite excepciones que hacen necesario realizar modificaciones en la norma para dar una mayor seguridad jurídica a los operadores jurisdiccionales.

Asimismo, vista la decisión del VI Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional, se aprecia que no ha desnaturalizado el sentido del plazo de caducidad para accionar judicialmente pues el propio texto del artículo 36° del TUO D.L. 728 LFE y 74° del D.L. 728 LFE ya contenían una excepción legal expresa y previa para el cómputo del plazo de caducidad, esto es, “*por falta de funcionamiento del Poder Judicial*”.

También debemos señalar que los plenos jurisdiccionales constituyen una herramienta clave para fortalecer la coherencia y previsibilidad del sistema judicial. A través de ellos, se promueve la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho, lo que contribuye a reducir decisiones contradictorias y a garantizar una tutela judicial más efectiva.

Como señaló el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables “*Aunque no tienen carácter vinculante, su valor interpretativo y su conexión con la protección de derechos fundamentales les otorgan un peso significativo dentro del ordenamiento jurídico, razón por la cual deben ser considerados y debidamente valorados por los jueces al momento de resolver los casos*”.¹⁴

Por lo señalado, la comisión concluye que resulta viable, idónea y necesaria la modificación del primer párrafo del artículo 74° del D.L. 728 LFE, a fin de que el plazo para accionar judicialmente se adecuó a la naturaleza del procedimiento judicial que computa sus procedimientos en días hábiles y no días naturales.

Sobre el número de días, revisados los expedientes de proyectos de ley, se aprecia que la comisión aprobó el 16 de mayo de 2023 el dictamen recaído en el proyecto de ley 3375/2022-CR que, con texto sustitutorio, propone la ley que modifica el Decreto Legislativo 728, dictan ley de fomento del empleo, con la finalidad de ampliar los plazos de caducidad para impugnar el despido y los actos de hostilidad; y el martes 03 de diciembre de 2024 aprobó el dictamen recaído en los proyectos de ley 5508/2023-CR y 9238/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 728, Ley de productividad y competitividad laboral, a fin de precisar las modalidades del despido.

En ambos dictámenes se considera aumentar el número de días de caducidad del plazo para accionar judicialmente, de treinta (30) días naturales a cuarenta (40) días hábiles de producido el hecho. En concordancia con ello, se propone dicho aumento de plazo en el presente dictamen.

¹⁴ Ver opinión MIMP en el siguiente enlace:
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQxMDMw/pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

5.1.5. Incorporar el caso de sanciones disciplinarias distintas al despido y su correspondiente plazo de caducidad para accionar judicialmente. (PL. 5583)

En primer lugar, debemos señalar que las sanciones disciplinarias son medidas impuestas por la autoridad a la que está subordinado el empleado, funcionario o trabajador (empleador, entidad pública) por incumplir deberes laborales o normas previstas en el convenio colectivo con el objetivo de corregir la conducta.

Los tipos de sanciones comunes son:

- Amonestación: Puede ser verbal o por escrito.
- Suspensión: Implica la suspensión del servicio y no pago de la remuneración por un período determinado.
- Destitución: Desvinculación del empleado de la entidad.
- Inhabilitación: Impedimento para ejercer ciertos cargos o funciones por un tiempo.
- Multas: Sanciones económicas que se deben usar en beneficio de los trabajadores.

El procedimiento administrativo disciplinario debe aplicarse respetando el principio de legalidad, la sanción debe ser proporcional a la gravedad de la falta cometida, y para ello se usan criterios como los antecedentes del infractor, su nivel jerárquico y el daño causado, así como también garantizar el derecho a la defensa del investigado.

Estando a ello tenemos que su diferencia con el despido es que este se enfoca en la terminación del contrato, mientras que las sanciones administrativas (como amonestaciones o suspensiones) se centran en corregir una falta, con la posibilidad de que resulten en despido disciplinario en casos graves.

Despido	Sanción administrativa
• Es una sanción disciplinaria extintiva. • Finalidad: poner fin a la relación laboral, ya sea de forma justificada o injustificada. El despido lleva a la pérdida del empleo • Efecto: ruptura del vínculo contractual entre el trabajador y el empleador. • Aplicación: Se aplica por causas graves que ameritan la terminación del contrato, como el despido disciplinario.	• Es una sanción disciplinaria conservativa. • Finalidad: corregir una conducta, sancionar una falta y asegurar el debido proceso. • Efecto: puede incluir medidas como amonestaciones, suspensiones, o incluso el despido, si la falta es muy grave. Debe respetar el principio de proporcionalidad • Aplicación: se aplica por el incumplimiento de deberes y normas. El procedimiento debe seguir un debido proceso, aunque no esté detallado taxativamente en la ley, debe respetar el derecho a la defensa.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

	Las sanciones administrativas, dependiendo de su gravedad, pueden tener efectos menos drásticos o, en su extremo, el despido.
--	---

Algunas de las conductas más habituales que pueden originar una sanción disciplinaria son:

- Faltas injustificadas de asistencia o puntualidad.
- Desobediencia a las órdenes del empleador.
- Disminución voluntaria y continuada del rendimiento.
- Ofensas verbales o físicas a compañeros o superiores.
- Uso indebido de medios de la empresa (correo corporativo, equipos informáticos...).
- Acoso laboral o discriminación hacia otros trabajadores.

Conforme al artículo 9º del TUO D.L 728, por la subordinación, el empleador sanciona disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador.

El inciso 3 del artículo 248 del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, establece que uno de los principios especiales de la potestad sancionadora administrativa es el de Razonabilidad, por el que las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.

En concordancia con ello la casación laboral 19286-2017 señala que el principio de razonabilidad *“se entiende como aquel criterio íntimamente vinculado a la justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho, el cual se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales, exigiendo que las decisiones se tomen en ese contexto, respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias; es decir, que debe hallarse una relación razonable entre los medios empleados y la finalidad perseguida, a fin de justificar un tratamiento diferente, a efectos de no dejar de lado la razón de ser del despido, configurándose por la falta grave incurrida por el trabajador.”*¹⁵

Por último, también cabe señalar que el literal g) del artículo 12º del TUO D.L 728 señala que la sanción administrativa es causa de la suspensión del contrato de trabajo y, puede devenir en una causal de despido dependiendo de la gravedad de la infracción, conforme a lo señalado por el artículo 24º del TUO D.L 728 (causas justas de despido relacionadas con la conducta del trabajador).

¹⁵ Recuperado en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/02/Cas.-Lab.-19286-2017-Lima-LP.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

Si bien el referido TUO no regula expresamente la observancia del derecho de defensa como requisito previo para sanciones diferentes al despido, tal prerrogativa se encuentra implícita en nuestra Constitución, dado que emana del derecho fundamental del debido proceso, esto fue señalado por la Resolución N° 568-2021/ SUNAFIL-TFL-Primera Sala.

Asimismo, como señaló la Casación Laboral 4494-2017-Lima, si bien no se ha establecido taxativamente en nuestro ordenamiento jurídico un debido procedimiento al imponerse una sanción disciplinaria diferente al despido, los trámites de dicha sanción deben equipararse al procedimiento fijado para el despido.

Estando a esta falta de precisión legal, el 18 de mayo de 2022 se reunieron los Jueces Supremos integrantes de la Segunda y Cuarta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia para la realización de la audiencia del IX Pleno Jurisdiccional Supremo en materia laboral. Entre los principales acuerdos con implicancias en el régimen laboral de la actividad privada se encuentra el referido al plazo de caducidad para impugnar judicialmente una sanción disciplinaria distinta al despido, fijándolo en 30 días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la medida para los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada (D.L. 728 LFE).

También recomendaron en estos procesos: respetar el principio proporcionalidad y razonabilidad en el desarrollo de un procedimiento disciplinario, capacitar a colaboradores para la correcta identificación de faltas y aplicación de sanciones disciplinarias, verificar que no se aplique al trabajador una medida disciplinaria por una falta que ya ha sido objeto de sanción previamente, entre otras.¹⁶

Asimismo, en dicho pleno jurisdiccional se acordó dar cuenta al Congreso de la República respecto a la necesidad de regular expresamente el plazo de caducidad antes referido y propusieron el siguiente texto modificando el primer párrafo del artículo 36 del Decreto Supremo N° 003-97-TR: ***“Artículo 36.- El plazo para accionar judicialmente en los casos de nulidad de despido, despido arbitrario, hostilidad caduca a los treinta días hábiles de producido el hecho. Tratándose de sanciones disciplinarias distintas al despido, el plazo para accionar judicialmente caduca a los treinta días hábiles de notificada la medida. [...]”***¹⁷

Estando a esta decisión del Poder Judicial, así como de la finalidad del proyecto legislativo, nuestra comisión considera que, efectivamente, la legislación laboral solo regula de manera expresa la sanción disciplinaria extintiva (despido), en el capítulo IV del Decreto Supremo N° 03-97-TR, artículos 22, 23, 24 y 25, la extinción del vínculo laboral como consecuencia de la comisión de falta grave; estableciéndose en los artículos 31 y 32 del citado decreto supremo, el procedimiento que debe observar el empleador para ello.

¹⁶ Recuperado en: <https://prcp.com.pe/wp-content/uploads/2022/06/Aspectos-relevantes-a-tener-en-cuenta-en-la-aplicacion-de-sanciones-disciplinarias-distintas-al-despido.pdf>

¹⁷ Recuperado en: https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/IX%20PLENO%20JURISDICCIONAL%20SUPREMO%20LABORAL_LALEY.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

Pero, para las sanciones conservativas (faltas, ofensas, inasistencias reiteradas, etc.) no se ha establecido el plazo que tendría el trabajador para impugnar judicialmente la sanción disciplinaria impuesta por su empleador; asimismo, tampoco se ha regulado procedimiento alguno para que su trabajador pueda impugnar la sanción impuesta; no obstante, nada impide que vía reglamento de trabajo o convenio colectivo se establezca el procedimiento, siempre que respete las garantías del debido procedimiento.

Así entonces, a fin de dar una seguridad jurídica y superar la laguna jurídica identificada por el Poder judicial¹⁸, tanto al empleador como al trabajador respecto al plazo de caducidad en los casos de sanciones administrativas distintas al despido, y con ello, imponer límites para el ejercicio de la tutela jurisdiccional efectiva al trabajador, de tal manera que si este no ejerce su derecho de impugnar la sanción disciplinaria conservativa en el plazo establecido, se tendrá como consentida y válida a efectos de ser tomada en cuenta como un antecedente laboral para la imposición de una medida disciplinaria más gravosa (despido), nuestra comisión considera que la propuesta resulta necesaria y viable.

Respecto al número de días del plazo de caducidad, el Poder Judicial recomienda que dada la semejanza sustancial entre la institución regulada por la norma (despido) y el hecho no regulado (sanción disciplinaria) el plazo para cuestionar una sanción distinta al despido sea la misma que el plazo para cuestionar una sanción disciplinaria de naturaleza extintiva *“ello teniendo como correlato que ambos tipos de sanciones provienen de la manifestación del poder sancionador del empleador (...) del respeto irrestricto a los derechos fundamentales de los trabajadores y el resguardo del principio de seguridad jurídica manifestado en la predictibilidad las decisiones de los órganos jurisdiccionales. Entonces, a igual razón corresponde igual derecho (...) En ese sentido, el trabajador podrá cuestionar judicialmente cualquier sanción conservativa impuesta por su empleador dentro del plazo de treinta días hábiles.”*

Así entonces, si bien el Poder Judicial recomienda el plazo de 30 días útiles debemos señalar que habiéndose decidido, como vimos en el acápite anterior, el plazo de caducidad de 40 días útiles para el despido del trabajador correspondería equiparar dicho plazo en el caso del procedimiento sancionador administrativo y evitar la multiplicidad de criterios que pueda confundir la labor del órgano jurisdiccional laboral.

Por lo señalado, nuestra comisión no comparte el criterio usado por los dictámenes recaídos en los proyectos de ley 3375/2022-CR; y 5508/2023-CR y 9238/2024-CR, que reiteran el uso de “60 días naturales” como plazo de caducidad para el caso de sanciones disciplinarias distintas al despido.

5.1.6. Que el plazo de caducidad de la acción se suspende cuando el trabajador interpone recurso impugnatorio contra el despido en la vía administrativa o

¹⁸ Como bien se debe recordar la laguna jurídica es la ausencia de una norma legal específica para regular una situación o litigio concreto. Esto ocurre cuando el ordenamiento jurídico no prevé una ley explícita para un caso, lo que obliga a los jueces a buscar soluciones a través de herramientas como la analogía, los principios generales del derecho o la equidad, entre otras. Recuperado en: <https://lpderecho.pe/vacios-ley-articulo-x-titulo-preliminar-codigo-civil/>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

judicial, y se mantiene hasta que la autoridad competente emita resolución que tenga la condición de decidida o consentida, respectivamente. (PL. 9673)

Sobre esta propuesta y vista la fundamentación del proyecto señala que *“uno de los problemas identificados es la limitación impuesta (...) que establece un plazo de caducidad de 30 días naturales (o hábiles según el Poder Judicial) para que los trabajadores despedidos puedan accionar judicialmente. Este plazo, rígido e ininterrumpido representa una barrera para el acceso efectivo a la justicia”*.

Al respecto, y como vimos en el acápite 5.1.3 del presente dictamen, el plazo de caducidad sí admite la interrupción sólo en el caso que haya *“imposibilidad material de accionar ante un Tribunal Peruano por encontrarse el trabajador fuera del territorio nacional e impedido de ingresar a él, o por falta de funcionamiento del Poder Judicial. El plazo se suspende mientras dure el impedimento”*.

Así ello, no es correcto señalar que es un plazo rígido e ininterrumpido, y también debe recordarse que ahora el plazo es de 40 días hábiles que van a otorgar al trabajado un mayo espacio de tiempo para accionar judicialmente sea si es despedido o sujeto a una sanción administrativa que considere es injusta e ilegal.

Ahora bien, adicionar que también se suspenda el plazo de caducidad mientras se resuelven recursos administrativos o judiciales pendientes (factores externos) ajenos al proceso principal resultan en una medida que no contribuiría con la seguridad jurídica que, precisamente, fue una de las bases para incorporar en el artículo 74 D.L 728 LFE el supuesto de 40 días de plazo de caducidad en el procedimiento sancionador.

En ese sentido suspender la caducidad del proceso por la interposición de un recurso impugnatorio ajeno a dicho proceso afecta la seguridad jurídica y desnaturaliza la figura de la caducidad, cuya función es brindar certeza jurídica y resolver conflictos en un tiempo razonable, generando incentivos para el uso abusivo de recursos impugnatorios.

“La seguridad jurídica, desde el punto de vista objetivo, es entendida como un conjunto de características estructurales y funcionales que todo ordenamiento jurídico debe observar y cumplir, por lo que, el mismo debe ofrecer lineamientos claros, precisos y estables con la finalidad de que los ciudadanos adecuen sus conductas al marco legal existente; a lo que se suma que, el contenido del ordenamiento jurídico nacional debe procurar la dignidad de la persona y el goce de los derechos humanos como condiciones necesarias para posibilitar y consolidar la seguridad jurídica en su dimensión objetiva”.¹⁹

Así entonces, existe un riesgo en la propuesta porque la mera interrupción del plazo de caducidad mediante el uso de recursos impugnatorios tendría como fin principal no dirimir o definir la situación jurídica sino alargar el proceso en los denominados "recursos

¹⁹ Recuperado en:

<https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Diccionario/Civil/005.pdf#:~:text=DEFINICIÓN:%20La%20seguridad%20jurídica%2C%20desde%20el%20punto,la%20seguridad%20jurídica%20en%20su%20dimensión%20objetiva.>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

dilatorios" o "uso abusivo de recursos" con el objeto de retrasar la firmeza de una resolución y, en consecuencia, la conclusión del litigio. Si bien el propósito legal es corregir errores y garantizar la doble instancia, en la práctica, puede ser utilizada para prolongar el proceso y agotar a la parte contraria.

En ese sentido, la comisión concuerda con la opinión de la Cámara de Comercio de Lima que señala que suspender el plazo de caducidad mientras se resuelve un recurso impugnatorio en la vía administrativa o judicial generaría una situación de incertidumbre que puede extenderse por tiempo indefinido, lo cual no es positivo en el contexto de las relaciones laborales donde la previsibilidad de los plazos es esencial para la correcta gestión de estas:

*“Suspender este plazo hasta que se emita una resolución consentida o decidida por la autoridad competente podría dar lugar a situaciones de inseguridad jurídica prolongada, afectando gravemente tanto al empleador como al sistema judicial. La justicia debe ser pronta y efectiva, y extender los plazos procesales de manera indefinida contraviene los principios de celeridad y economía procesal que rigen los procesos judiciales en materia laboral”.*²⁰

Así entonces, en la práctica los plazos de caducidad no tendrían un límite fijo sino que estarían supeditados a la revisión y resolución consentida de los sucesivos medios impugnatorios que se presenten al proceso, asimismo, se fomentaría el abuso de los mecanismos de impugnación, afectando la economía procesal y generando una sobrecarga en el sistema de justicia.

Por lo señalado, la comisión sobre la propuesta objeto de análisis considera que no resulta viable.

6. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

²⁰ Ver opinión de la CCL en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjUyNDQ2/pdf>. (

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO

Artículo único. Modificación del artículo 74 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento al Empleo

Se modifica el artículo 74 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento al Empleo, con el siguiente texto:

"Artículo 74. El plazo para accionar judicialmente, en los casos de nulidad de despido, despido arbitrario y hostilidad caduca a los **cuarenta días hábiles** de producido el hecho.

En los casos de sanciones disciplinarias distintas al despido, el plazo para accionar judicialmente caduca a los cuarenta días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la sanción.

La caducidad de la acción no perjudica el derecho del trabajador de demandar dentro del período prescriptorio el pago de otras sumas líquidas que le adeude el empleador.

Estos plazos no se encuentran sujetos a interrupción o pacto que los enerve, una vez transcurridos, impiden el ejercicio del derecho.

La única excepción está constituida por la imposibilidad material de accionar ante un Tribunal Peruano por encontrarse el trabajador fuera del territorio nacional e impedido de ingresar a él, o por falta de funcionamiento del Poder Judicial. El plazo se suspende mientras dure el impedimento."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo adecúa el Texto Único Ordenado aprobado mediante Decreto Supremo 003-97-TR a lo dispuesto en la presente ley dentro de un plazo máximo de noventa días calendario contados desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Sala de sesiones.

Lima, 2 de diciembre del 2025.



Segundo Teodoro QUIROZ BARBOZA

Vicepresidente

Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento



Edgar TELLO MONTES

Secretario

Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/12/2025 13:10:51-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/12/2025 16:23:10-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/12/2025 12:26:35-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 10:34:23-0500



Firmado digitalmente por:
ALVAROJAS Carlos Enrique
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/12/2025 11:40:49-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/12/2025 16:05:05-0500



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/12/2025 14:34:08-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 09:53:13-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 12:18:24-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 12:36:24-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 14:45:10-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/12/2025 12:36:32-0500

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y 11587/2024-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE
LEY 5538/2022-CR, 9673/2024-CR y
11587/2024-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728,
LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO.



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/12/2025 09:42:34-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Bva Edhit
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2025 16:29:20-0500