

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5569/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO, A FIN DE ESTABLECER LA PREMIACIÓN DEL TRABAJADOR COMO RASGO DE LABORALIDAD PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE TRABAJO Y MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES.**

## **COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

### **Período Anual de Sesiones 2024-2025**

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el Proyecto de Ley 5569/2022-CR, *Ley que precisa la facultad de premiación del empleador como rasgo de laboralidad para acreditar la subordinación laboral y mejorar la protección de los trabajadores*, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a propuesta de la congresista Jhakeline Katy Ugarte Mamani.

#### **I. SITUACIÓN PROCESAL**

##### **a. Antecedentes procedimentales**

El Proyecto de Ley 5569/2022-CR fue presentado el 14 de julio de 2023 y enviado a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social como única comisión dictaminadora, el 18 de julio del 2023.

Dicho proyecto legislativo cumple con los requisitos generales y especiales establecidos en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República.

De acuerdo a la normativa vigente, el proyecto materia de análisis es una ley merituada con base al ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, y su contenido se encuentra vinculado a los temas de trabajo y negociación colectiva, por lo que su estudio y dictamen corresponde en efecto a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

##### **b. Antecedentes parlamentarios**

Durante el presente periodo legislativo 2021-2026 no existen iniciativas legislativas que aborden materia similar a la del Proyecto de Ley 5569/2022-CR.

##### **c. Opiniones solicitadas y recibidas**

Se ha solicitado opinión e información a las siguientes instituciones:

- Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP).

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5569/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO, A FIN DE ESTABLECER LA PREMIACIÓN DEL TRABAJADOR COMO RASGO DE LABORALIDAD PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE TRABAJO Y MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES.**

- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP

Se ha recibido opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

## **II. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO**

El texto normativo o fórmula legal del Proyecto de Ley 5569/2022-CR, consta de tres artículos y una disposición complementaria final.

El artículo 1 tiene por objeto modificar el artículo 42 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo.

El artículo 2 contiene la finalidad de la ley precisar la facultad de premiación del empleador como rasgo de laboralidad para acreditar la subordinación laboral y mejor protección de los trabajadores.

La única disposición complementaria final está referida a la vigencia de la presente ley desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial el Peruano.

## **III. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Decreto Legislativo 728, Ley de fomento del empleo.
- Resolución Ministerial 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5569/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO, A FIN DE ESTABLECER LA PREMIACIÓN DEL TRABAJADOR COMO RASGO DE LABORALIDAD PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE TRABAJO Y MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES.**

## **IV. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

### **4.1 Análisis técnico**

#### **- LA SUBORDINACIÓN EN MATERIA LABORAL**

La subordinación laboral es un elemento esencial e indispensable en el contrato de trabajo, su ausencia quita existencia a la contratación. El docente Carlos Cornejo<sup>1</sup> señala que la subordinación es el vínculo jurídico del cual se desprenden dos factores: un deber y un poder. Asimismo, que la relación laboral se fundamenta en tres elementos desarrollados por la doctrina y la legislación peruana: prestación personal, subordinación y remuneración.

Cuando estos elementos confluyan en una relación intersubjetiva habrá necesariamente una relación de trabajo, debido al principio de primacía de la realidad.<sup>2</sup> Es así como la subordinación laboral genera el poder de dirección del empleador y encuentra sustento constitucional en el derecho a la libertad de empresa reconocido en el artículo 59 de nuestra Constitución, en el marco del modelo de economía social de mercado adoptado por el legislador constitucional. De esta forma, como titular de la actividad y, respecto del personal que el empleador contrate para ejecutarla, gozará de diversas facultades de organización, reglamentación, fiscalización y sanción que integran el denominado poder de dirección del empleador.<sup>3</sup>

#### **- JURISPRUDENCIA NACIONAL**

El Tribunal Constitucional, mediante sentencia recaída en el Expediente 3146-2012-PA/TC, estableció que para determinar la existencia de una relación de trabajo entre las partes que puede estar encubierta mediante un contrato civil, se

---

<sup>1</sup> CORNEJO Carlos. CONTRATACION LABORAL: ¿POR QUÉ ES LA SUBORDINACION EL RASGO DISTINTIVO?2018. Obtenido en <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/contratacion-laboral-por-que-es-la-subordinacion-el-rasgo-distintivo-1>

<sup>2</sup> CHANAME ARRIOLA, Jesús Miguel. ¿Cuáles SON LOS ELEMENTOS DEL CONTRATO DE TRABAJO?2020. Obtenido en <https://lpderecho.pe/elementos-contrato-trabajo/>

<sup>3</sup> FERRO DELGADO, Víctor. ¿QUE ES EL PODER DE DIRECCION DEL EMPLEADOR Y CUALES SON SUS LIMITES? 2019. Obtenido en <https://lpderecho.pe/que-es-el-poder--de-dirección-del-empleador>.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5569/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO, A FIN DE ESTABLECER LA PREMIACIÓN DEL TRABAJADOR COMO RASGO DE LABORALIDAD PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE TRABAJO Y MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES.**

deberá evaluar si en los hechos se presentó, en forma alternativa y no concurrente, algún rasgo de laboralidad.

Estos rasgos son los siguientes: a) control sobre la prestación que se ejecuta; b) integración del demandante en la estructura organizacional de la emplazada; c) prestación ejecutada dentro de un horario determinado; d) prestación de cierta duración y continuidad; e) suministro de herramientas y materiales a la demandante para la prestación del servicio; f) pago de remuneración al demandante; y, g) reconocimiento de derechos laborales, tales como las vacaciones anuales, las gratificaciones y los descuentos para los sistemas de pensiones y de salud.

La Corte Suprema en la Casación Laboral 19687-2015-Lima, analizó el concepto de primacía de la realidad como principio del derecho laboral que corresponde a la verificación de los verdaderos hechos durante la relación laboral. Asimismo, determina que en caso de existir discrepancia o divergencia entre los hechos y lo declarado en los documentos o en las formalidades, se preferirá siempre lo que haya ocurrido en la realidad y tiene como sustrato el principio protector del Derecho Laboral y opera en cualquier situación en la que se produzca una discordancia entre lo que los sujetos dicen que ocurre y lo que efectivamente sucede, para preferir esto sobre aquello.

En ese sentido, tanto a nivel jurisprudencial como legal, no se ha previsto la facultad de premiar al trabajador como rasgo de laboralidad y que podría llevar a variar diferenciadamente los criterios de los jueces al momento de resolver casos laborales y que evidentemente generaría desprotección al trabajador, pues, el principio de primacía de la realidad se vería no efectivo para salvaguardar sus derechos laborales.

## **FACULTADES DEL EMPLEADOR**

Jesús Aguinaga, señala que el poder de dirección otorga al empleador tres facultades:

- **Facultad de Organización**, que supone la creación del orden mismo de la empresa: proceso de producción, materias primas necesarias para las mismas, plan de producción, niveles de inventarios, personal y funciones, plan de marketing, regular las conductas entre otras;
- **La Supervisión**, donde el empresario a través de su organización puede controlar y guiar el desarrollo de las actividades a fin de prevenir desastres y lograr una óptima producción; y

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5569/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO, A FIN DE ESTABLECER LA PREMIACIÓN DEL TRABAJADOR COMO RASGO DE LABORALIDAD PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE TRABAJO Y MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES.**

- **La sanción (o premiación comprendida en la propuesta)**, que representa la etapa final dentro de estos tres poderes. Realizada la supervisión el empleador estará en total conocimiento de qué los trabajadores han incumplido o cumplido de manera significativa con su labor y de reaccionar sobre ellos.

“Después de la supervisión, la empresa también podría premiar a aquellos elementos que producen y se desenvuelven de manera sobresaliente dentro del centro de labores”.

#### **4.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la norma propuesta**

El proyecto legislativo busca generar seguridad jurídica, predictibilidad y protección a los derechos fundamentales laborales de los ciudadanos al regular una materia no prevista, así como mejorar la verdadera tutela sustantiva, la tutela procesal efectiva y fortalecer las relaciones laborales entre empleador y trabajador.

Asimismo, la propuesta legislativa bajo análisis es viable, ya que, como se ha evaluado en el acápite anterior, existe fundamento para regular este vacío legal o jurídico respecto a la facultad de premiar al trabajador como rasgo de laboralidad.

#### **4.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma**

De acuerdo con lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público, en este caso la norma propuesta no contraviene la Constitución Política del Perú, ni ninguna norma legal peruana en este aspecto.

#### **4.4 Vinculación de la norma propuesta con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y la Agenda Legislativa**

El proyecto de ley que se dictamina tiene vinculación directa con la política de Estado 28 “Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial”.

#### **4.5 Análisis de las opiniones recibidas**

Para la elaboración del presente dictamen la Comisión de Trabajo y Seguridad Social ha solicitado opinión a las siguientes entidades:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5569/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO, A FIN DE ESTABLECER LA PREMIACIÓN DEL TRABAJADOR COMO RASGO DE LABORALIDAD PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE TRABAJO Y MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES.**

| Fecha de envío | Institución                              | Documento                                |
|----------------|------------------------------------------|------------------------------------------|
| 21/07/24       | Presidencia del Consejo de Ministros     | Oficio 2270-PL005569-2022-2023-P-CTSS-CR |
| 21/07/24       | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | Oficio 2267-PL005569-2022-2023-P-CTSS-CR |
| 21/07/24       | CONFIEP                                  | Oficio 2270-PL005569-2022-2023-P-CTSS-CR |
| 21/07/24       | CGTP                                     | Oficio 2269-PL005569-2022-2023-P-CTSS-CR |

Se ha recibido las siguientes opiniones e información:

| Fecha de recepción | Institución                              | Documento                 |
|--------------------|------------------------------------------|---------------------------|
| 27/07/23           | Presidencia del Consejo de Ministros     | Oficio D002259-2023PC-56  |
| 29/04/24           | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social | Oficio 000897-2024-MTPE/4 |

La **Presidencia del Consejo de Ministros**, mediante Oficio D002259-2023PC-56 de fecha 27 de julio de 2023, firmado por el secretario general refiere que, por competencia, no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión.

El **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**, mediante Oficio 000897-2024-MTPE/4 a través de la Dirección Normativa de Trabajo considera que es viable con observaciones. Asimismo, recomienda al legislador sustentar la necesidad de incorporar expresamente al “premio” como facultad del poder de dirección, siendo esta una manifestación propia de la relación laboral.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5569/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO, A FIN DE ESTABLECER LA PREMIACIÓN DEL TRABAJADOR COMO RASGO DE LABORALIDAD PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE TRABAJO Y MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES.**

En ese sentido, señala que con la iniciativa se busca cubrir una necesidad legislativa en torno a generar seguridad jurídica, predictibilidad y protección a los derechos fundamentales laborales de los trabajadores y así obtener una verdadera tutela procesal efectiva y fortalecer las relaciones laborales entre empleador y trabajador, sin brindar mayor evidencia de sobre si la incorporación del premio sería un elemento determinante en las causas judiciales para acreditar la existencia de un vínculo laboral.

Así mismo, tanto la doctrina laboral como la Autoridad Inspectiva de Trabajo consideran que, en efecto, la facultad premial del empleador es una manifestación de su poder de dirección, la cual puede ser considerada como un rasgo de laboralidad, en aplicación del principio de primacía de la realidad, al momento de determinar en los hechos la existencia de un vínculo laboral. Por ende, expresa su conformidad con la modificación propuesta por el legislador en el primer párrafo del artículo 42 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo.

#### **4.5 Análisis costo-oportunidad**

El proyecto no genera gasto al erario nacional, solo se está modificando una norma preexistente y que es coherente con la defensa de los derechos laborales de los ciudadanos, para evitar indefensión, fortaleciendo la Tutela Procesal Efectiva y Acceso a la Justicia.

### **V. CONCLUSIÓN**

Por las consideraciones antes expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 5569/2022-CR con el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5569/2022-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO, A FIN DE ESTABLECER LA PREMIACIÓN DEL TRABAJADOR COMO RASGO DE LABORALIDAD PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE TRABAJO Y MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES.

**LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 728, LEY DE FOMENTO DEL EMPLEO, A FIN DE ESTABLECER LA PREMIACIÓN DEL TRABAJADOR COMO RASGO DE LABORALIDAD PARA ACREDITAR LA RELACIÓN DE TRABAJO Y MEJORAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES**

**Artículo único. Modificación del artículo 42 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo.**

Se modifica el artículo 42 del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, con el siguiente texto:

*“Artículo 42. Por la subordinación, el trabajador presta sus servicios bajo dirección de su empleador, el cual tiene facultades para normar reglamentariamente las labores, dictar las órdenes necesarias para la ejecución de las mismas, **premiar** y sancionar disciplinariamente, dentro de los límites de la razonabilidad, cualquier infracción o incumplimiento de las obligaciones a cargo del trabajador.*

***El ejercicio de la facultad de premiar se considera como rasgo de laboralidad para acreditar la existencia de una relación de trabajo con subordinación laboral.***

*[...].”*

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 5 de noviembre del 2024.