

Lima, 14 de julio de 2022

Oficio N° 0572-2021-2022-TERG-CR

Señora.
Isabel CORTEZ AGUIRRE.
Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.
Congreso de la República.
Presente. -



Ref.-
Dictamen recaído en el Proyecto de
Ley N° 805-2021-2021-CR.

De mi especial consideración.

Sirvan mis primeras líneas para saludarle, seguidamente comunicarle que con fecha del presente oficio e ingresado, por la Oficina de Trámite Documentario, el dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 805-2021-CR, por el cual se APRUEBA el dictamen de NO APROBACIÓN del Texto Sustitutivo del Proyecto de Ley N° 805-2021-CR por el cual se propone modificar el Régimen Laboral de los Trabajadores de la Exportación No Tradicional.

El dictamen lleva la firma de los señores congresistas: (i) Juan BUROS OLIVEROS; (ii) César REVILLA VILLANUEVA; (iii) Luis Ángel ARAGON CARREÑO; (iv) Adriana TUDELA GUTIERREZ; (v) José Ernesto CUETO ASERVI; (vi) Cruz María ZETA CHUNGA y la suscrita.

En tal sentido, cumplo con correr traslado del documento de la referencia y solicito se sirva ordenar su trámite de acuerdo a ley y se dé cuenta al Pleno del Congreso de la República para su debida sustentación, llegado el momento.

Sin otro asunto, quedo de usted reiterándole mi aprecio y estima personal.

Cordialmente.



TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

TERG/BLRCH



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 805/2021-CR, que propone modificar el Régimen Laboral de los Trabajadores de la Exportación no Tradicional

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Periodo de Anual de Sesiones 2021 – 2022

Señora Presidenta:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, el siguiente proyecto de ley:

- **Proyecto de Ley 805-2021-CR** del grupo parlamentario Perú Libre, por iniciativa del Congresista Bernardo Jaime Quito Sarmiento, que propone modificar el artículo 32 del Decreto Ley 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No tradicionales.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en la ciudad de Cerro de Pasco. Tercera Sesión descentralizada, celebrada el 10 de Junio de 2022, del período de sesiones 2021 – 2022, realizada de manera presencial y por medios virtuales en la plataforma Microsoft Teams, acordó por mayoría de los presentes el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 805/2021-CR**, habiendo registrado el **voto favorable** de los congresistas: Isabel Cortez Aguirre, Jorge Coayla Juarez, Jorge Marticorena Mendoza, Bernardo Quito Sarmiento, y María Agüero Gutierrez.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. ANTECEDENTES PROCEDIMENTALES

El Proyecto de Ley N° 805/2021-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 19 de noviembre de 2021. Fue decretado e ingresado a la Comisión



de Trabajo como única comisión dictaminadora el 24 de noviembre del 2021, para su estudio y dictamen.

1.2. ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

- **Proyecto de Ley N° 00509/2016-CR**

En el Período Parlamentario 2016-2021 se presentó el Proyecto de Ley N° 509/2016-CR¹ Proyecto de Ley que modifica el régimen laboral de los trabajadores de exportación no tradicional, que lleva el mismo nombre que el proyecto de ley que motiva el presente dictamen. Este Proyecto fue derivado a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo y a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social con fecha 07 de noviembre de 2016, sin haberse emitido dictamen por ninguna de las dos comisiones.

Así, con fecha 18 de agosto de 2021 este Proyecto fue archivado por efecto del Acuerdo N° 019-2021-2022/CONSEJO-CR², mediante el que se pasó a archivo gran parte de las iniciativas legislativas que quedaron pendientes de trámite al concluir el periodo parlamentario 2016-2021.

Sin perjuicio de ello, cabe destacar que antes de su archivo, la iniciativa recogida por el Proyecto de Ley N° 509/2016-CR fue en su oportunidad objeto de opinión del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a pedido de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso. Esta opinión recogida en el Informe N° 0033-2020-MTPE/2/14.1³ del 15 de junio de 2020 concluyó que el Proyecto **no era viable** por las siguientes razones:

"V. CONCLUSIONES

En opinión de esta Dirección de Normativa de Trabajo, el proyecto de ley no es viable por las siguientes razones:

¹ <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/sicr/tradocestproc/CLProLey2016.nsf/0ebusqueda/488D02296871BE1405258060007A3AFE?opendocument>

² https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/20210817_acuerdo_019-2021-2022-consejo-cr.pdf

³ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1934085/IF-033-2020.pdf>



- a) **El “sector de exportaciones no tradicionales”, al que se refiere el proyecto de ley, comprende distintas actividades productivas, algunas de las cuales ya cuentan con regímenes o reglas especiales en materia laboral, como el régimen especial agrario y el correspondiente a la micro y pequeña empresa. En tal sentido, establecer sin más que en dicho sector todo aspecto de la relación laboral se rige ahora por el régimen general de la actividad privada implicaría un eventual problema acerca de la norma laboral aplicable en materias como remuneraciones y beneficios laborales, puesto que, en virtud de la propuesta, una misma actividad productiva de las comprendidas en el sector de exportaciones no tradicionales podría encontrarse dentro del ámbito de aplicación de más de una norma.**
- b) **La exposición de motivos del proyecto de ley se encuentra desfasada debido a que solo considera datos hasta el año 2015, por lo que el proyecto de ley carece de suficiente respaldo en datos actuales sobre la realidad económica y laboral del Perú. Atendiendo a ello, en el presente informe se ha brindado información económica y laboral actualizada que puede orientar el proceso legislativo.**
- c) **No obstante sus implicancias económicas, el proyecto de ley no prevé el impacto económico (favorable o desfavorable, para empleadores y trabajadores) de la disposición que pretende introducir, lo cual resulta necesario más aún si tenemos en cuenta el contexto actual de Estado de Emergencia Nacional por la pandemia mundial de Covid-19.”**

Cabe precisar que esta opinión emitida por el propio Ministerio de Trabajo no debería resultar ajena para la evaluación del Proyecto que motiva el presente dictamen, ya que las similitudes existentes con el Proyecto de Ley N° 509/2016-CR son evidentes, tal como resumimos en el siguiente cuadro comparativo de ambos proyectos de ley:

Tema	Proyecto de Ley N° 509/2019-CR	Proyecto de Ley N° 805/2021-CR
Objeto de la propuesta	Modificación del artículo 32 del Decreto Ley N° 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales, a fin de que los trabajadores comprendidos en el ámbito de las Exportaciones No Tradicionales se rijan por el régimen laboral de la actividad privada previsto por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.	Modificación del artículo 32 del Decreto Ley N° 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales, a fin de que los trabajadores comprendidos en el ámbito de las Exportaciones No Tradicionales se rijan por el régimen laboral de la actividad privada previsto por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral.
Relación laboral a plazo indeterminado	No está regulado.	El artículo 3 del Proyecto establece que "Los trabajadores que a la fecha de promulgación de la presente Ley tienen cinco años de prestación de servicios continuos a una empresa del ámbito del Decreto Ley N° 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales, son considerados trabajadores a plazo indeterminado."
Vigencia	Al día siguiente de la publicación de la Ley.	Al día siguiente de la publicación de la Ley.
Reglamentación	Se otorga 30 días al Poder Ejecutivo para adecuar el reglamento.	Se otorga 30 días al Poder Ejecutivo para adecuar el reglamento.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

2.1. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA



Como se ha adelantado previamente, el Proyecto de Ley N° 805/2021-CR propone derogar el régimen laboral aplicable actualmente a las actividades de Exportación No Tradicional, regulado por el Decreto Ley N° 22342.

Asimismo, pretende que a la fecha de publicación de la Ley los trabajadores que tengan cinco años de prestación de servicios en una empresa bajo el ámbito del régimen laboral especial aplicable a las exportaciones no tradicionales sean considerados como trabajadores a plazo indeterminado.

El texto completo de la propuesta normativa es como sigue:

"LEY QUE MODIFICA EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE LA EXPORTACIÓN NO TRADICIONAL FÓRMULA LEGAL

Artículo

1.-Objeto

La presente ley tiene por objeto modificar el régimen laboral de los trabajadores establecido en el Decreto Ley N° 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales.

Artículo 2.- *Modificación del artículo 32 del Decreto Ley N° 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales*

Modifícase el artículo 32 del Decreto Ley N° 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales, conforme al siguiente texto:

"Artículo 32.- Régimen Laboral Los trabajadores comprendidos en el ámbito de las Exportaciones No Tradicionales se rigen por el régimen laboral de la actividad privada previsto por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral"

Artículo 3.- *Relación laboral a plazo indeterminado*
Los trabajadores que a la fecha de promulgación de la presente Ley tienen cinco años de prestación de servicios continuos a una empresa del ámbito



del Decreto Ley N° 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales, son considerados trabajadores a plazo indeterminado.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. - Vigencia

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

Segunda.- Reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, emite las normas reglamentarias que correspondan dentro de los treinta (30) días de la entrada en vigencia de la presente Ley. Este plazo no impide la aplicación inmediata de la Ley."

En resumen, se pretende derogar el régimen especial de contratación laboral para los trabajadores de empresas que exporten directamente o por intermedio de terceros el 40% del valor de su producción anual efectivamente vendida, que son consideradas como empresas industriales de exportación no tradicional. Este está contemplado en el artículo 32 del Decreto Ley N° 22342, que concretamente establece el siguiente régimen de contratación:

"Artículo 32.- *Las empresas a que se refiere el artículo 7 del presente Decreto Ley, podrán contratar personal eventual, en el número que requieran, dentro del régimen establecido por Decreto Ley 18138, para atender operaciones de producción para exportación en las condiciones que se señalan a continuación:*

a. La contratación dependerá de:

(1) Contrato de exportación, orden de compra o documentos que la origina.



(2) Programa de Producción de Exportación para satisfacer el contrato, orden de compra o documento que origina la exportación;

b. Los contratos se celebrarán para obra determinada en términos de la totalidad del programa y/o de sus labores parciales integrantes y podrán realizarse entre las partes cuantas veces sea necesario, observándose lo dispuesto en el presente artículo;

c. En cada contrato deberá especificarse la labor a efectuarse y el contrato de exportación, orden de compra o documento que la origine, y

d. El contrato deberá constar por escrito y será presentado a la autoridad administrativa de trabajo, para su aprobación dentro de sesenta (60) días, vencidos los cuales si no hubiere pronunciamiento, se tendrá por aprobado."

De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto las razones que se esgrimen para la derogatoria de este régimen son las siguientes:

- La preservación del régimen laboral especial de los trabajadores de la Exportación No Tradicional no se justifica como una medida necesaria, puesto que existen otros medios para promover de manera efectiva la exportación no tradicional, pues actualmente el empleador tiene hasta 9 modalidades laborales de contratación laboral que atienden al dinamismo de la exportación y, estamos ante un contexto distinto de aquel en el que se dio la norma, pues la exportación no tradicional ya se consolidó.
- El Informe N° 111-2006-MTPE/5 señaló que la continuidad de este régimen laboral especial afecta el subprincipio de necesidad del test constitucional de igualdad.
- El régimen especial ha permitido prácticas antisindicales, cuando la no renovación se ha dado en el marco del ejercicio del derecho a la afiliación sindical por parte de los trabajadores. En ese sentido, el Comité de Libertad



Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que "invita al Gobierno a que examine con las organizaciones de trabajadores o de empleadores más representativas la manera de asegurar que el recurso sistemático a los trabajos temporales de corta duración en el sector de la exportación no tradicional no obstaculice en la práctica el ejercicio de los derechos sindicales."⁴.

- Ante la queja presentada por siete organizaciones sindicales nacionales contra el Gobierno de Perú ante la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales del Departamento de Trabajo de Estados Unidos (USDOL), en el marco del incumplimiento de compromisos laborales contraídos con el Acuerdo Comercial entre Perú y Estados Unidos; la USDOL recomendó adoptar instrumentos jurídicos para asegurar que los contratos de trabajo de corta duración en el ámbito de las exportaciones no tradicionales no restrinjan los derechos de asociación de los trabajadores, por ejemplo, estableciendo un límite al uso consecutivo de contratos similar al de cinco años previsto en la Ley de Productividad y Competitividad Laboral⁵.

2.2. Opiniones recibidas

Es importante mencionar que no se solicitaron opiniones referidas al el Proyecto de Ley 805-2021-CR, siendo necesario contar con la opinión de organismos del Poder Ejecutivo, la industria y expertos en materia laboral a fin contar con los elementos necesarios para realizar un buen análisis y posterior debate de lo propuesto en este Proyecto de Ley.

Lo anterior lo afirmamos porque en la Sesión en la que se aprobó el dictamen del Proyecto de Ley en mención, no se señaló que existieran opiniones, y la presidenta no sustentó o expuso alguna de estas opiniones si estas existieran

⁴ Organización Internacional del Trabajo. G13.30813 308a reunión Consejo de Administración Ginebra, 3570 informe del Comité de Libertad Sindical. Junio de 2010. Recomendación del Comité 875.

⁵ Cfr. Perú Equidad. Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos. Documento de Actualización. Referido a la queja presentada ante la Oficina de Asuntos de Comercio y Trabajo del Departamento de Trabajo de los



III. MARCO NORMATIVO

Marco Normativo Nacional

- Constitución Política del Perú
- Decreto Supremo N° 003-97-TR, Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad
- Decreto Ley N.° 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No tradicionales
- Reglamento del Congreso de la República

Marco Normativo Internacional

- Convenios de la OIT firmados y ratificados por el Perú
- Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, suscrito el 12 de abril de 2006, aprobado por Resolución Legislativa N° 28766

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1. Argumentación deficiente en la propuesta legislativa sobre la pertinencia del régimen de exportación no tradicional y la ausencia de un análisis técnico en el Proyecto N° 805/2021-CR

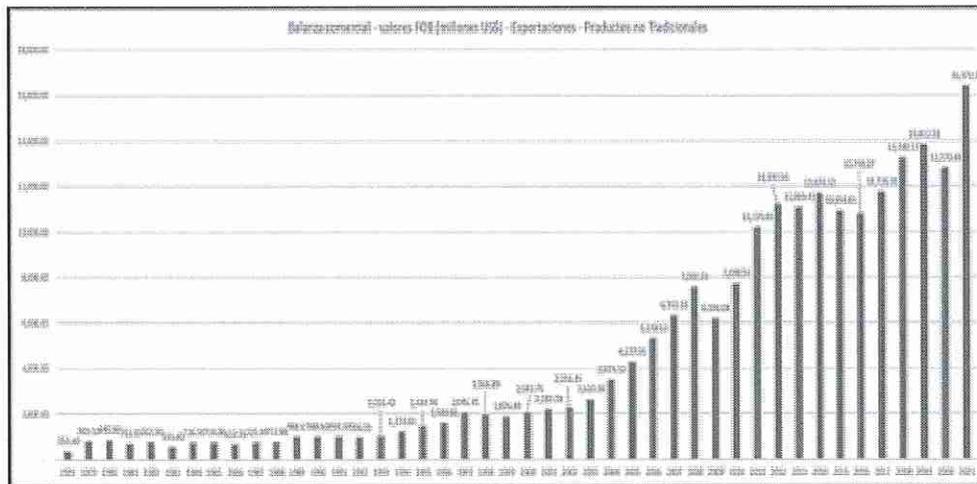
De acuerdo con el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) las exportaciones tradicionales incluyen básicamente productos mineros, agrícolas, hidrocarburos y harina de pescado determinados por el Decreto Supremo N° 076-92-EF.

En contrapartida, son considerados como exportaciones no tradicionales las demás partidas arancelarias no señaladas en esa norma y que son productos que tienden a tener un mayor valor agregado (como, por ejemplo, agropecuarios, textiles, pesqueros, maderas y papeles, químicos, metal-mecánicos, sidero-metalúrgicos y joyería, minería no metálica y otros)⁶.

⁶ EE.UU. bajo los capítulos 17 (obligaciones laborales) y 21 (solución de controversias) del Acuerdo de Promoción Comercial entre Estados Unidos y Perú.

Bajo este marco, es preciso señalar que desde la emisión del Decreto Ley N° 22342, del 22 de noviembre de 1978, el sector de exportaciones no tradicionales ha reportado incrementos favorables.

De ese modo, de acuerdo con la información oficial proporcionada por el BCRP, la balanza comercial calculada en millones de dólares, reporta un crecimiento sostenido desde ese entonces, que se ha expresado con mayor fuerza desde el año 2004, representando a la fecha un total de 16,372.71 millones de dólares en el 2021, luego de haberse superado un periodo de gran disminución de exportaciones no tradicionales, producto del efecto de la COVID-19 en el mercado internacional.



Esta consolidación y resiliencia de las exportaciones no tradicionales a lo largo del tiempo no se ha dado de manera aislada, sino que se vio impulsada por las diferentes normas de promoción de la exportación no tradicional vigentes en nuestro ordenamiento, entre las que se encuentra precisamente el régimen especial que dinamiza la contratación de trabajadores en empresas que se concentran en la exportación no tradicional y que atiende a las particulares características de esta actividad.

Sin embargo, debemos señalar que el análisis de la evolución de las exportaciones no tradicionales no debe dejar de lado la diferente distribución porcentual de estas

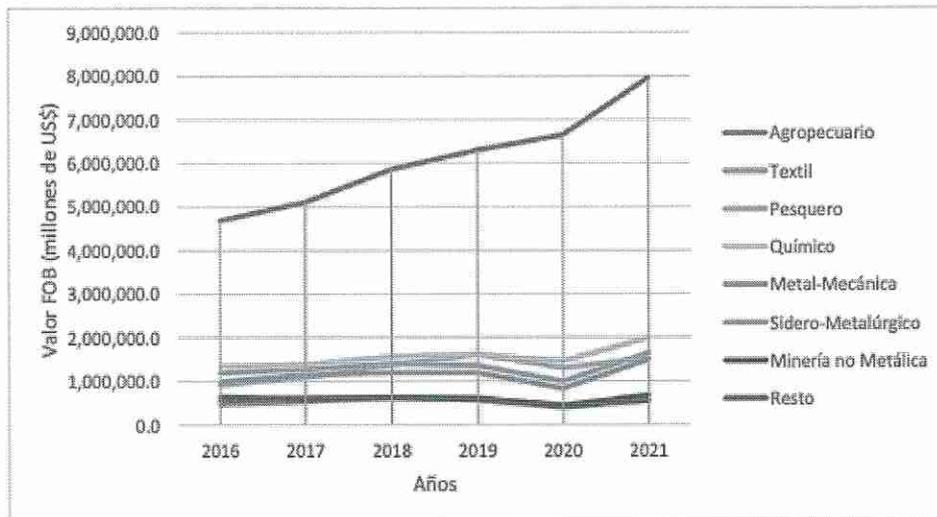
exportaciones según los tipos de productos que se exportan. En ese sentido, hacia los últimos años, esta distribución ha sido como sigue:



Fuente: SUNAT

Como evidencian los números antes citados, las actividades que más exportaciones no tradicionales reportan están relacionadas con el sector agropecuario, que en promedio alcanza más del 50% de las exportaciones no tradicionales del país, seguido por los sectores químico (alrededor del 12 al 15%), textil (alrededor del 10% y 12%), pesquero (alrededor del 10%) y sidero-metalurgia (alrededor del 10%).

Además, si se evalúa la evaluación de las exportaciones no tradicionales es notorio el estancamiento que ha existido en los últimos años en todos aquellos sectores distintos del agropecuario, lo que evidencia que el crecimiento de estas exportaciones es casi exclusivamente imputable al crecimiento y desarrollo del sector de exportaciones agropecuarias:



Fuente: SUNAT

Lo anterior es importante de anotar, pues precisamente el hecho de que el sector de exportaciones no tradicionales comprenda a más de una actividad implica que una modificación normativa como la propuesta deba contener necesariamente un análisis exhaustivo sobre la evolución de las actividades económicas a las que afectará su aprobación, lo que no se evidencia en el Proyecto analizado en este dictamen.

Por ejemplo, no se puede pretender igualar el asentamiento de las exportaciones no tradicionales de las actividades agropecuarias con las de las textiles, pesqueras y otras, pues estas han seguido tendencias de desarrollo distintas.

Es más, cabe recordar que el sector agropecuario y su excepcional desempeño tuvieron como uno de sus principales motores a la aplicación de un régimen excepcional de incentivos al sector agrario, riego, agroexportador y agroindustrial, los que estaban recogidos en la Ley N° 27360 y sus modificatorias.

Así, a pesar de la derogación de dicha ley y el establecimiento de las nuevas normas aplicables al sector agrario, riego, agroexportador y agroindustrial, recogidas en la nueva Ley N° 31110, cabe resaltar que una de las principales razones por las que dicha derogación prosperó – a pesar de las diferencias que se podrían tener con dicha afirmación – es que el sector del agro ya se había consolidado en la economía

nacional y que ya no existían razones para mantener el régimen especial de incentivos.

De ese modo, si nos remitimos a la evolución de otros sectores dentro de la exportación no tradicional distintos del agropecuario, **no es cierto que estos otros sectores se hubieran consolidado como el agropecuario, sino que, por el contrario, son irregulares y los números evidencian que aún requieren no solo de los mismos incentivos, sino de mayores que promuevan estas actividades y las dinamicen para ser más competitivas.**

A modo de ejemplo el sector textil, debido a las características del negocio donde participan las empresas exportadoras de productos textiles y de confecciones, estas trabajan bajo órdenes de compra de sus clientes, y siempre con la incertidumbre que bajen o quiten la colocación en la siguiente temporada, como ha sucedido varias veces en los últimos años, así como el hecho de que este sector enfrenta una ardua competencia en los mercados donde venden sus productos, especialmente por parte de países del Asia que cuentan con marcos regulatorios en favor de sus industrias textiles, y grandes economías de escala lo que les permite competir a precios más competitivos, como se evidencia en gráfico siguiente:

Exportaciones de prendas de vestir durante la última crisis económica

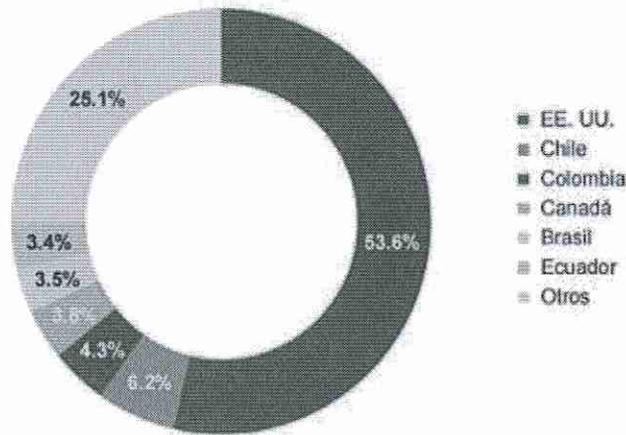
Indexado al 100 = 2007



Cabe recalcar que estos países son los principales exportadores de prendas a nuestro principal destino de exportaciones textiles no tradicionales, como es Estados Unidos, que en el 2021 fue destino del 53.6% de este tipo de exportaciones. Precisamente esto

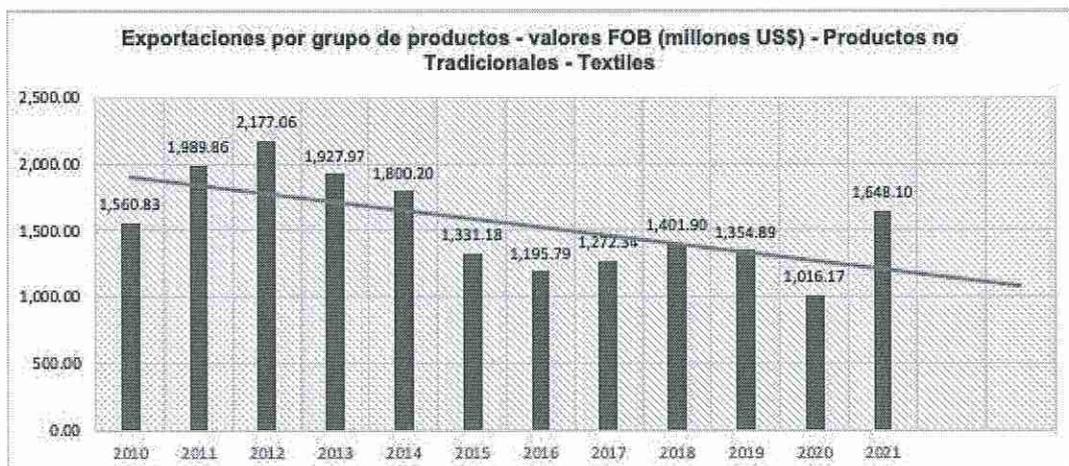
evidencia la necesidad de fortalecer nuestra competitividad para hacer frente a esta situación.

Principales destinos de las exportaciones del sector textil 2021



Fuente: Sunat. Elaboración: CónnexPerú

Es más, si nos referimos a lo que el sector textil le consta, notamos una evidente caída continua de las exportaciones en ese sector, que ha pasado a tener un nivel de exportaciones de 2,100 millones de USD desde el año 2012 a tener una debacle continua hasta la actualidad, que cuenta con casi 1,600 millones de USD:



Fuente: BCRP

De las anteriores consideraciones, se desprende que no es adecuada la justificación presentada en el Proyecto de Ley N° 805/2021-CR para la derogatoria del régimen de promoción laboral de la exportación no tradicional, que permite dinamizar la



contratación laboral en este sector, pues no es cierto, como se pretende afirmar, que el sector de exportación no tradicional se encuentre asentado en nuestra economía y ya no requiera el tipo de incentivos que motivó el régimen especial. Por el contrario, ahora, después de una gran caída por los efectos de la COVID-19, se requiere más dinamismo en el mercado de trabajo de este sector.

Sin perjuicio de ello, se ha evidenciado la ausencia de un análisis de acuerdo a cada uno de los subsectores que coexisten dentro de las exportaciones no tradicionales, tanto de la situación actual de estos, como del impacto de la medida en ellos, a pesar de que, conforme lo señaló el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en el Informe N° 0033-2020- MTPE/2/14.1, que rechazó el Proyecto de Ley N° 509/2016-CR (con similares características que el actual y detallado en nuestra sección de Antecedentes), se solicitó que se incluya dicho análisis ante una propuesta derogatoria del régimen.

Finalmente, se debe resaltar lo que establece el original del Decreto Legislativo N° 728, vigente desde el 27 de marzo de 1997, Texto Único Ordenado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, que es la norma invocada en el Proyecto de Ley N° 805/2021-CR, que literalmente señala:

"CAPITULO IX

DE LOS OTROS CONTRATOS SUJETOS A MODALIDAD

Artículo 80.- Los contratos de trabajo del régimen de exportación de productos no tradicionales a que se refiere el Decreto Ley N° 22342 se regulan por sus propias normas. Sin embargo, le son aplicables las normas establecidas en esa Ley sobre aprobación de los contratos.

Basta que la industria se encuentre comprendida en el Decreto Ley N° 22342 para que proceda la contratación del personal bajo el citado régimen".

En consecuencia, se advierte que el fundamento del Proyecto de Ley N° 805/2021-CR sobre una supuesta falta de regulación en la norma legal que se



pretende incorporar el régimen laboral de exportación no tradicional no es congruente.

Por lo tanto, resulta insubsistente que en Proyecto de Ley observado se exprese lo siguiente:

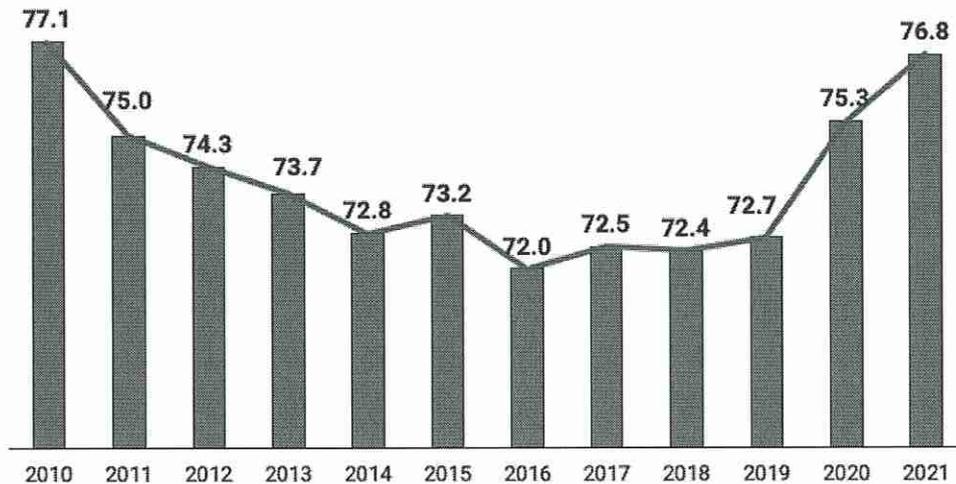
"Modifícase el artículo 32 del Decreto Ley N° 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales, conforme al siguiente texto":

"Artículo 32.- Régimen Laboral Los trabajadores comprendidos en el ámbito de las Exportaciones No Tradicionales se rigen por el régimen laboral de la actividad privada previsto por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral"

De modo tal que se advierte un déficit de técnica legislativa, toda vez que se promueve la aplicación del régimen general para los contratos de exportación no tradicional, cuando es precisamente la propia regulación legal la que desde antes reconocía la validez del régimen especial de contratación de exportación no tradicional.

Teniendo en cuenta que alrededor del 80% de la fuerza laboral del país es informal, este Proyecto de Ley terminaría por disminuir las contrataciones formales y obligaría a los trabajadores temporales a migrar a la informalidad – sin derechos, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico:

PERÚ: INFORMALIDAD LABORAL, 2010 - 2021
(Porcentaje de trabajadores)



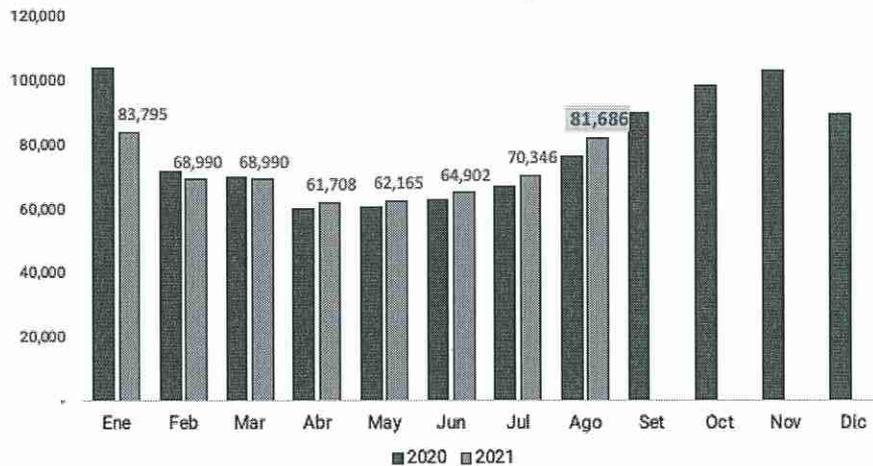
Fuente: MTPE

Desde el inicio de la pandemia hasta finales del 2021, según el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo la informalidad laboral ha hecho que el aumento en el porcentaje de informalidad laboral nos haga retroceder 10 años, afectando principalmente a las empresas de sectores como el textil entre otras que demandan mano de obra intensiva.

Las empresas bajo el Régimen laboral de exportación no tradicional generan miles de empleos mensualmente, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, las empresas bajo este régimen genera en promedio alrededor de 80,000 puestos de trabajo formales, los mismos que cumplen con mantener todos los derechos y beneficios laborales, los mismos que se indican a continuación:

- Vacaciones (30 días)
- CTS (un sueldo)
- Gratificaciones (dos sueldos)
- Seguro social (titular y dependientes)
- Participación de utilidades (variable)
- Sobretiempo (variable)
- Licencia pre y post natal
- Pensión de jubilación
- Descanso médico
- Seguro de Vida Ley
- Bonificaciones por turno
- Asignación familiar
- Seguro complementario por trabajo de riesgo

Contratos laborales de Promoción de las Exportaciones no Tradicionales, 2020 y 2021



El análisis costo beneficio de este proyecto no es correcto pues no contempla las consecuencias de esta norma y el impacto en los sectores económicos para la generación de empleo, especialmente en el caso del sector textil y confecciones que genera más de 400,000 puestos de trabajo directos y 700,000 entre directos e indirectos, esto en adición a la cadena productiva, que van desde los agricultores algodóneros, las pymes, transporte, entre otros servicios en general.

Además, el análisis no considera el impacto de aumentar la informalidad, la pérdida de exportaciones y la sostenibilidad de las empresas de las industrias comprendidas.

4.2. Sobre el impacto económico y laboral negativo de la propuesta en las empresas de los sectores de exportación de productos no tradicionales

El Proyecto de Ley 805-2021-CR afectaría gravemente a las empresas exportadoras de productos no tradicionales en lo laboral, puesto que se rigen bajo Decreto Legislativo N.º 22342, dispositivo legal que permite a las empresas contar con flexibilidad en la contratación de personal, bajo la modalidad de contratación a plazo determinado.

Debido a las características del negocio donde participan las empresas exportadoras de productos no tradicionales, estas trabajan bajo órdenes de compra de sus clientes y



siempre con la incertidumbre que bajen o quiten la colocación en la siguiente temporada. Para que la empresa tenga sostenibilidad económica en el tiempo es necesario tener esta flexibilidad

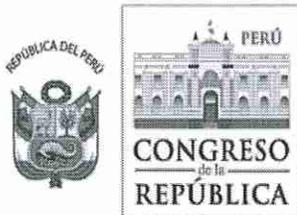
De igual manera, el Proyecto de Ley 805-2021-CR presentado y dictaminado en la comisión de trabajo propone eliminar la vigencia del Decreto Legislativo N.º 22342, lo que afectará de sobremanera la forma de operar de las empresas dedicadas a la producción y exportación de productos no tradicionales, como las empresas exportadoras del sector textil, agropecuario, químico, pesquero y sidero-metalúrgico; poniendo en riesgo solo en el sector textil alrededor de 700,000 puestos de trabajo formales entre directos e indirectos.

De aprobarse una ley con lo propuesto en el Proyecto de Ley 805-2021-CR las empresas de los sectores involucrados sufrirían un enorme impacto incluso para seguir operando, solo en el sector exportador textil el 50% de las empresas verían inviable seguir operando, generando desinversión, ya que una gran proporción de empresas exportadoras se mudará a Centro América: Honduras, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Colombia , Ecuador, que vienen promocionando inversiones extranjeras.

Estos países cuentan con marcos legales que entre otras medidas permiten trabajar con marcos regulatorios laborales flexibles, directamente ligados a la exportación de productos no tradicionales, los mismos que **están sujetos a la demanda cambiante del mercado.**

La mayoría de los países competidores mantienen la modalidad de contratación a plazo determinado, en adición a otras medidas de fortalecimiento, tales como:

- **Centroamérica:** Zonas francas con autonomía respecto a la fiscalización y supervisión de los contratos.
- **Asia:** Los trabajadores foráneos se sujetan a las condiciones de contrato establecidas en las zonas francas, ya que éstas tienen fuerza de ley.



- **En países con raíces socialistas (China):** Existe un monopolio sindical que supervisa la negociación de los contratos. Los sindicatos están sujetos a las directivas promocionales del gobierno.

El Proyecto de Ley de concretarse como ley impactaría negativamente también a pequeñas, medianas y grandes empresas exportadoras de productos no tradicionales, pues aumentan sus costos laborales, con contratos a plazos más extensos de lo requerido en base a la estacionalidad de la demanda internacional, afectando su competitividad vs. otros países exportadores.

En el corto plazo, ante la imposibilidad de poder extender contratos a plazo determinado, las cifras de contratación informal crecerán en forma geométrica

- No soluciona el problema de hacer cumplir las normas laborales vigentes
- Pérdida de miles de empleos formales, por ejemplo solo en el sector textil y de confecciones se perderían alrededor de 200,000 puestos de trabajo formal, afectando especialmente a la población femenina, que representa alrededor del 73% de la fuerza laboral en el sector textil y de confecciones
- Cierre de alrededor del 50% de empresas solo en el sector textil y de confecciones
- Reducción de las exportaciones peruanas con valor agregado.
- Aumento de importaciones de productos por mayor competitividad de competidores extranjeros, esto ante la pérdida de oferta generada por las condiciones laborales propuestas en el PL 805/2021-CR.

4.3. Sobre la inexistencia de un régimen transitorio, lo que vulnera la seguridad jurídica

Sin perjuicio de las consideraciones expuestas en los puntos previos, debemos señalar que la propuesta normativa carece de cualquier tipo de régimen transitorio que permita una mínima viabilidad en su implementación.

Así, se pretende que de un día para otro, con la sola entrada en vigencia de la norma, las empresas de las actividades comprendidas en la actividad de exportación no



tradicional pasen a regirse por el régimen de contratación laboral general, vulnerando la seguridad jurídica de los administrados y ciudadanos.

Así, conforme lo estableció en el Informe citado del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, una propuesta como esta debe prever reglas transitorias acerca de la aplicación de la nueva normatividad a quienes ya se encuentran vinculados en la actualidad por contratos temporales celebrados al amparo del Decreto Ley 22342, lo cual resulta esencial por una cuestión de seguridad jurídica como se expone en el punto siguiente⁷.

4.4. Sobre la inconstitucionalidad de la propuesta: El dictamen incumple con la exigencia constitucional de deliberación de la propuesta

Consideramos que el contexto en el que se aprobó el dictamen del Proyecto de Ley 805-2021-CR ha sido irregular, ya que se realizó en la ciudad de Cerro de Pasco, luego de que el día anterior hubiera un Pleno en el Congreso en Lima, y que la gran mayoría de integrantes de la comisión se encontraba en la capital, sin haber comunicado con anticipación al resto de los congresistas integrantes de la comisión y sin adecuado nivel de conexión a internet, lo que impidió que los congresistas de varias bancadas (Alianza Para el Progreso-APP, Renovación Popular-RP, Acción Popular-AP, y Fuerza Popular-FP entre otros parlamentarios) puedan acceder a la sesión y votar.

Este contexto, no ha permitido que se origine un debate sobre la propuesta legislativa y menos que pudieran emitir su voto varios congresistas de la Comisión, lo cual ha afectado la democracia representativa, conforme lo ha establecido nuestro Tribunal Constitucional en el fundamento 7 en la Sentencia del Expediente N.º 0030-2005-AI/TC, lo siguiente:

*"De esta manera, son notas distintivas de la democracia representativa, de un lado, que los representantes no son meros portavoces de sus representados, sino **conformantes de un órgano con capacidad autónoma e independiente de decisión, previa deliberación**; y de otro,*

⁷ Página 15 del informe, punto 4.4.



que lo son no de simples intereses particulares (polieys), sino generales (polities)".

Cabe mencionar que el único congresista que emitió opinión respecto de la propuesta legislativa fue el proponente, el Congresista Bernardo Jaime Quito Sarmiento, no pudiendo participar ningún otro congresista de la Comisión, pasando directamente a la votación, lo cual contraviene directamente la democracia representativa que exige que en la aprobación de dictámenes y leyes se establezca un espacio para la deliberación de estas materias.

En este sentido, corresponde citar a nuestro Tribunal Constitucional que en los fundamentos 3 y 4 de la Sentencia del Expediente N.º 0006-2017-PI/TC, expresó lo siguiente:

"La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, (...) debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.

Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este es un auténtico órgano deliberante. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación.

Y es que aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones, en donde sean las razones de peso las que preceden al conteo de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante,



COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. **Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite”.**



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/07/2022 18:18:47-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/07/2022 11:23:54-0500

Conforme ha establecido el Tribunal Constitucional, en el Congreso de la República y en sus órganos, entre los cuales se encuentran las Comisiones Ordinarias dictaminadoras, se debe garantizar tanto la democracia representativa como espacio para la deliberación como el principio mayoritario, lo cual no se hizo en el presente caso de la aprobación del dictamen del Proyecto de Ley 805-2021-CR, por lo que podríamos estar frente a una **inconstitucionalidad formal** de ser aprobado el dictamen en el Pleno del Congreso de la República.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, **recomienda la NO APROBACIÓN del Proyecto de Ley 805-2021-CR** del grupo parlamentario Perú Libre por iniciativa del Congresista Bernardo Jaime Quito Sarmiento, que propone modificar el Artículo 32 del Decreto Ley 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No tradicionales, y en consecuencia su remisión al archivo



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/07/2022 11:25:12-0500

Dese cuenta.

Sala de Comisiones

Lima,de junio de 2022



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA CESAR
MANUEL FIR 44275599 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/06/2022 11:28:16-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/06/2022 15:35:48-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/06/2022 09:58:44-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/07/2022 08:46:16-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/07/2022 17:04:36-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2022 12:45:02-0500