

**INFORME N° 0042-2020-MTPE/2/14.1**

PARA : **JUAN CARLOS GUTIERREZ AZABACHE**
Director General de Trabajo

DE : **VÍCTOR RENATO SARZO TAMAYO**
Director de la Dirección de Normativa de Trabajo (e)

REFERENCIA : H.R. E-47543-2020.

FECHA : 06 de julio de 2020

I. ASUNTO

Opinión técnica sobre Proyecto de Ley N° 1635/2016-CR, Proyecto de Ley que deroga el régimen laboral dispuesto en el Decreto Ley N° 22342, Ley de exportaciones no tradicionales (en adelante, el proyecto de ley).

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Ley N° 22342, Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales, (en adelante, DL 22342).
- Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR (en adelante, TUO de la LPCL).

III. ANTECEDENTES

Mediante el documento de la referencia, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República solicita opinión al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo respecto del proyecto de ley.

Conforme a lo previsto en el literal c) del artículo 64 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, la Dirección de Normativa de Trabajo cuenta con la función de emitir opinión técnica en materia de trabajo.

En atención a lo expuesto, esta Dirección procede a pronunciarse sobre el proyecto de ley en el marco de nuestras competencias.

IV. ANÁLISIS

El proyecto de ley tiene por objeto derogar los artículos 32, 33 y 34 del DL 22342 y el artículo 80 del TUO de la LPCL. Asimismo, dispone que: i) aquellos que tengan más de cinco (05) años laborando bajo el régimen dispuesto por el DL 22342 serán considerados trabajadores a plazo indeterminado y ii) la incorporación a plazo indeterminado se ejecutará de modo progresivo en un plazo de cinco (05) años, a razón del 20% de trabajadores por año, según el criterio de antigüedad.



En atención a lo indicado precedentemente, en las líneas siguientes pasamos a desarrollar nuestras consideraciones técnicas con relación al proyecto de ley.

a) **Constitucionalidad del contrato de exportación no tradicional**

En primer lugar, es oportuno anotar que, con ocasión de procesos de amparo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de las normas laborales de fomento de la exportación no tradicional. Así, por ejemplo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00393-2011-PA/TC, el referido colegiado menciona lo siguiente:

“(…) En uniforme y reiterada jurisprudencia este Tribunal ha confirmado la constitucionalidad del régimen laboral de exportación de productos no tradicionales (Decreto Ley 22342)”.

Sin perjuicio de ello, en la sentencia recaída en el Expediente N° 1148-2010-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha resaltado la importancia del cumplimiento de los requisitos de validez del contrato laboral temporal de exportación no tradicional. Dicho pronunciamiento es interesante puesto que el Tribunal ha resaltado la necesaria acreditación de la causa objetiva que determina la contratación –tal como ocurre para los contratos sujetos a modalidad del TUO de la LPCL– ya que, de lo contrario, puede determinarse que el contrato laboral temporal suscrito bajo el amparo el DL 22342 queda desnaturalizado:

“3. (...) la sola suscripción de un contrato de trabajo sujeto a modalidad bajo el régimen laboral especial del Decreto Ley N° 22342 no puede ser considerada como un supuesto de desnaturalización, salvo que se demuestre que la empleadora no es una empresa industrial de exportación no tradicional, lo que no sucede en el presente caso.

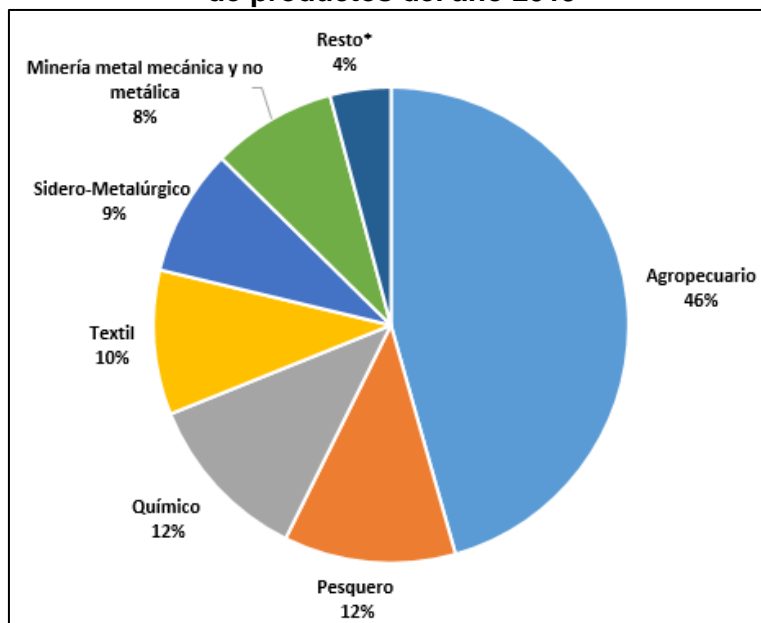
4. Hecha la precisión anterior, debe establecerse que un contrato de trabajo sujeto a modalidad suscrito bajo el régimen laboral especial del Decreto Ley N° 22342 se considera desnaturalizado cuando en él no se consigna en forma expresa la causa objetiva determinante de la contratación.

En efecto, en este régimen laboral especial las causas objetivas determinantes de la contratación se encuentran previstas en el artículo 32° del Decreto Ley N° 22342, cuyo texto dispone que 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) **Actividades económicas comprendidas en la derogación que plantea el proyecto de ley**

En el proyecto de ley se propone derogar los tres artículos –32, 33 y 34– que regulan la materia laboral del DL 22342, así como el artículo 80 de la LPCL, sin tener en cuenta que el ámbito de aplicación de dicha norma no se supedita exclusivamente a una única actividad productiva. Las exportaciones no tradicionales comprenden diversas actividades económicas, tales como la agropecuaria, química, textiles y confecciones, sidero-metalúrgica y joyería, entre otras.

Gráfico N° 1
Perú: Distribución porcentual de las exportaciones no tradicionales según tipos de productos del año 2019



* Resto: madera y papeles, pieles y cueros, artesanías y varios incluida joyería.

Fuente: SUNAT.

Conforme a las estadísticas emitidas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, los productos comprendidos en las exportaciones no tradicionales en el año 2019 fueron agropecuarios, químicos, textiles, sidero-metalúrgicos, entre otros, tal como se muestra en el Gráfico N° 1. Es así que, con la derogación de la regulación laboral especial sobre la exportación de productos no tradicionales, el proyecto de ley estaría abarcando a industrias y actividades económicas diversas.

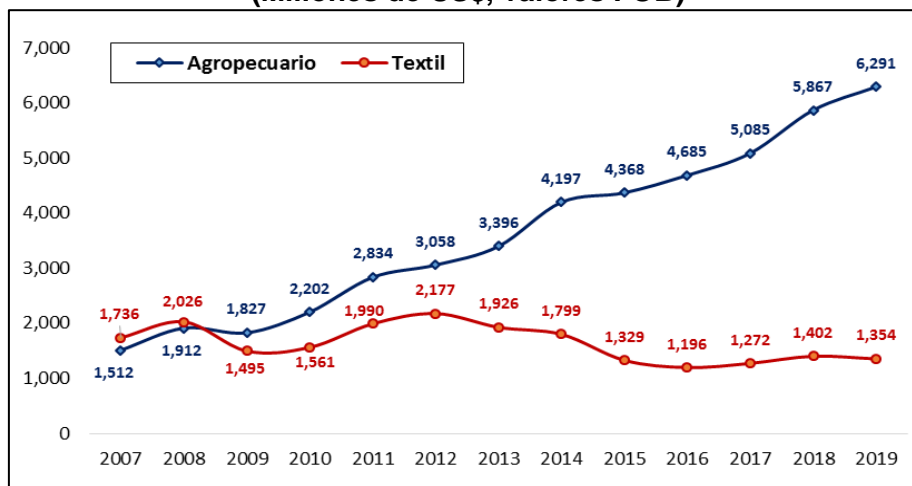
En tal sentido, una modificación normativa como la propuesta debe contener necesariamente un análisis exhaustivo sobre la evolución de las actividades económicas a las que afectará su aprobación; en particular, las actividades agropecuaria y textil, en la medida de que las actividades económicas mencionadas han seguido tendencias de desarrollo distintas. Sin embargo, el proyecto de ley carece del referido análisis.

Al respecto, teniendo en cuenta que la exposición de motivos de la propuesta del legislador se encuentra desfasada (al considerar datos que abarcan sólo hasta el año 2016), se ha recopilado información sobre importantes variables en materia económica y laboral sobre la exportación de productos no tradicionales en nuestro país, la cual puede contribuir igualmente a la discusión democrática del proyecto de ley y a evaluar el impacto de la derogación normativa que propone.

En el gráfico N° 2, se evidencia que las exportaciones de la actividad agropecuaria, a valores FOB (valor de la mercancía puesta a bordo de un transporte marítimo), han tenido una evolución creciente, teniendo una tasa de crecimiento promedio de 13.02% desde el año 2007 hasta el año 2019; sin embargo, las exportaciones textiles, a valores

FOB, no tuvieron el mismo desempeño puesto que su tasa de crecimiento promedio fue de -0.78% en el mismo periodo.

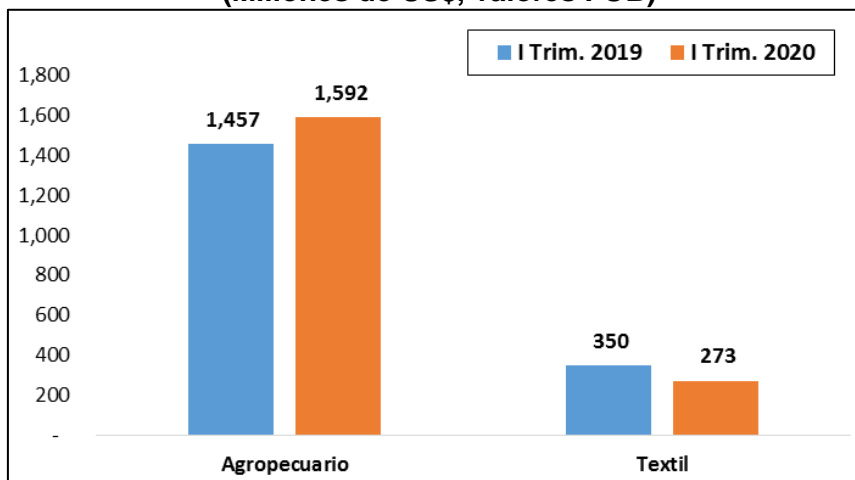
Gráfico N° 2
Perú: Evolución de exportaciones no tradicionales: agropecuario y textil, 2007-2019
(Millones de US\$, valores FOB)



Fuente: SUNAT.

Asimismo, el Gráfico N° 3 muestra que las exportaciones de productos no tradicionales de la actividad agropecuaria del I trimestre 2020 han tenido un mejor desempeño con respecto al I trimestre 2019, debido a que los envíos de uvas y paltas fueron mayores a comparación del mismo periodo del año anterior. Por otro lado, las exportaciones no tradicionales de la actividad textil del I trimestre 2020 han sido inferiores con respecto al I trimestre 2019, ello como consecuencia del contexto de pandemia mundial a causa del Covid-19.

Gráfico N° 3
Perú: Evolución de exportaciones no tradicionales: agropecuario y textil
I Trimestre 2019 vs. I Trimestre 2020
(Millones de US\$, valores FOB)



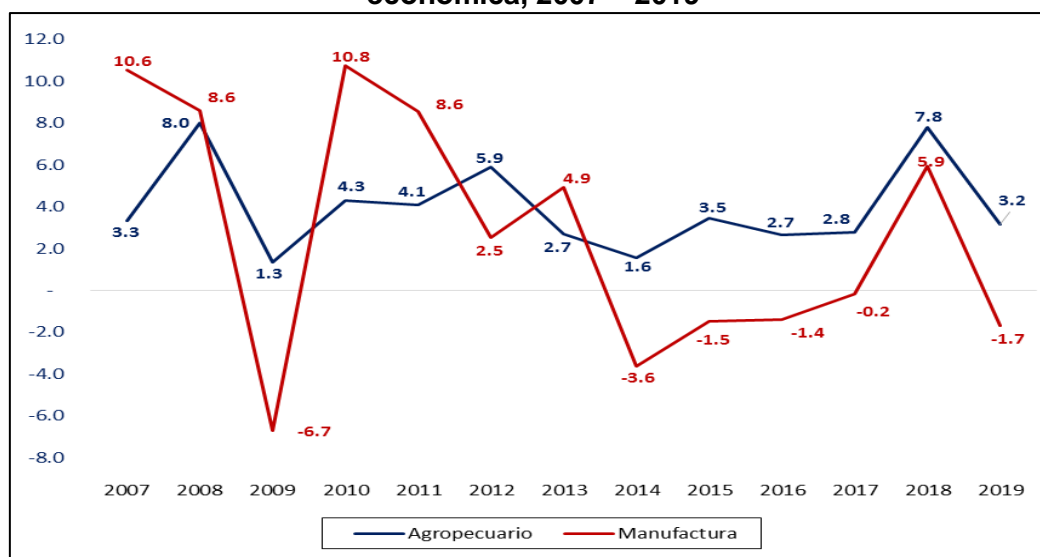
Fuente: SUNAT.

De otro lado, repárese que la exportación de productos no tradicionales no se ha encontrado exenta de las medidas de restricción establecidas con ocasión del Estado de Emergencia Nacional dispuesto por el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM; siendo que, recién a partir del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, de fecha 3 de mayo de 2020, se aprueba la reanudación de ciertas actividades económicas en forma gradual y progresiva, y se faculta a los Sectores competentes a disponer mediante resolución ministerial la fecha de reinicio de tales actividades.

En ese contexto, mediante la Resolución Ministerial N° 154-2020-PRODUCE, de fecha 8 de mayo de 2020, se establecen los criterios y el procedimiento para la aprobación específica a cargo del Sector Producción para el inicio gradual e incremental de la producción temporal para atender órdenes de compra (exportaciones de bienes no tradicionales), vencidas y por vencer.

De otro lado, el Gráfico N° 4 muestra las variaciones del PBI de las actividades agropecuaria y manufactura (que incluye la producción de textiles y confecciones). Al respecto, se evidencia que la tasa de crecimiento del PBI en manufactura ha tenido una tendencia decreciente, en especial los años 2009, 2014, 2015, 2016 y 2017, mientras que la producción de la actividad agropecuaria ha mantenido un crecimiento relativamente continuo en los últimos años; sin embargo, en el año 2019 se aprecia una caída importante en ambas actividades, siendo mayor el descenso en el sector manufactura.

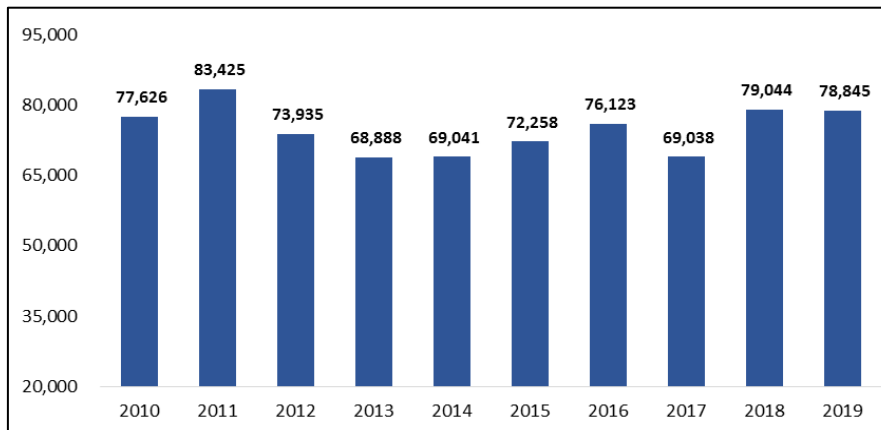
Gráfico N° 4
Perú: Variación porcentual del Producto Bruto Interno, según actividad económica, 2007 – 2019



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

Por su parte, en el Gráfico N° 5 se evidencia un comportamiento relativamente estable en el promedio mensual de trabajadores con contrato de exportación no tradicional en el periodo 2010 – 2019, pese a que haya pico de contratados en los años 2011 y 2018 (83,425 y 79,044, respectivamente).

Gráfico N° 5
Perú: Evolución del promedio mensual de trabajadores que tienen contrato de exportación no tradicional, 2010-2019



Fuente: MTPE / OGETIC / Oficina de Estadística / Planilla electrónica

Así las cosas, la información económico-laboral que acaba de presentarse refleja que el sector de exportaciones no tradicionales no es un sector uniforme, esto es, existen características económicas diferentes en cada una de las actividades económicas que lo componen. Las diferencias en la evolución de la actividad agropecuaria y la actividad textil-confecciones denotan ello. Sin embargo, el proyecto de ley no toma en cuenta estas particularidades diferenciadoras.

Asimismo, el proyecto de ley carece del correspondiente análisis de impacto de la medida, más aun si tenemos en cuenta el contexto actual de Estado de Emergencia Nacional por la pandemia mundial de Covid-19.

En atención a lo expuesto, esta Dirección muestra su desacuerdo con el texto propuesto por el proyecto de ley, al no verificarse la información estadística ni documentaria adecuada que sustente su procedencia y evidencie el impacto que causará su aprobación sobre las diferentes actividades económicas que abarca la exportación no tradicional.

c) Modificación de la duración de los contratos

Dado que la modificación en la duración de los contratos es consecuencia de la derogación propuesta por el proyecto de ley, carece de objeto pronunciarnos sobre aquella al considerar que ésta resulta inviable.

V. CONCLUSIONES

- a) La propuesta de derogatoria de la contratación especial regulada en el DL 22342 y en el artículo 80 del TUO de la LPCL, referida a la exportación de productos no tradicionales, carece del debido sustento y análisis. El legislador no toma en cuenta que el ámbito de aplicación del contrato de exportación no tradicional no es uniforme, pues engloba distintas actividades económicas que han evolucionado de manera diferente (un ejemplo de ello es la comparación entre la actividad agropecuaria y la actividad textil-confecciones).



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

*“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA SALUD”*

- b) Carece de objeto pronunciarnos sobre la modificación en la duración de los contratos laborales de exportación no tradicional, al derivarse de la derogatoria prevista en el punto anterior, sobre la cual mostramos nuestra disconformidad.

VI. RECOMENDACIONES

Recomendamos al legislador considerar la participación de actores sociales relevantes (gremios de empleadores y de trabajadores) en el análisis y discusión del proyecto de ley.

Atentamente,

H.R E-047543-2020