



INFORME N° 0101-2020-MTPE/2/14.1

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

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

ASUNTO : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley que deroga la Ley N° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario

REFERENCIA : HR. 77243-2020

FECHA : 23 de octubre de 2020

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el documento de la referencia, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República solicita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo opinión sobre el Proyecto de Ley que deroga la Ley N° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario (en adelante, proyecto de ley).
- 1.2. 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 sus competencias.

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario.
- Decreto de Urgencia N° 043-2019, Modifica la Ley N° 27360, para promover y mejorar las condiciones para el desarrollo de la actividad agraria.
- Reglamento de la Ley N° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, aprobado por Decreto Supremo N° 049-2002-AG.

III. ANÁLISIS

- 3.1. El proyecto de ley tiene por objeto derogar la Ley N° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario (artículo 1) y establece que el régimen laboral aplicable



a los trabajadores del sector agrario es el régimen general de la actividad privada (artículo 3).

- 3.2. Al respecto, en la exposición de motivos del proyecto de ley se señala que este tiene por efecto el fin de los beneficios tributarios para las empresas beneficiarias de dicha norma relativos al Impuesto a la Renta, y la reconducción de los contratos laborales del sector para su implementación en el marco del Decreto Legislativo N° 728, que regula el régimen laboral general de la actividad privada.

En materia de seguridad social, también quedaría derogado el Seguro de Salud Agrario, subsistiendo el régimen de seguridad social general (en salud), con el aporte a cargo del empleador por el 9% de la remuneración mensual del trabajador.

- 3.3. En la referida exposición de motivos, el legislador aborda diferentes aristas que justifican la derogación propuesta, tales como materia tributaria, incentivos para las inversiones privadas, la estabilidad laboral en el régimen especial agrario, la afiliación sindical, seguridad social, informalidad laboral en el sector agropecuario y cuestiones ambientales, entre otras.

Dicho esto, a continuación, esta Dirección de Normativa de Trabajo abordará el análisis de los argumentos del legislador en materia laboral.

- 3.4. En cuanto al régimen laboral agrario, la exposición de motivos del proyecto de ley señala que el diseño del régimen laboral agrario, con una *remuneración integral diaria* que incluye los montos correspondientes por gratificaciones y compensación por tiempo de servicios (CTS), desnaturaliza por completo la finalidad y el sentido de ambos beneficios laborales, y genera una falsa apariencia de una remuneración mayor mes a mes, pero que finalmente deja al trabajador sin gratificaciones ni CTS.

Al respecto, es preciso señalar que la existencia de un régimen laboral especial para los trabajadores agrarios se sustenta en la propia naturaleza y características del trabajo en la actividad agraria. Numerosos estudios resaltan la estacionalidad y la baja productividad de la actividad agrícola (en comparación con otras ramas de actividad) como unas de las principales características de dicho sector, lo cual incide en la demanda de mano de obra, la existencia de bajos ingresos laborales, alta informalidad, limitada cobertura de la seguridad social, entre otros aspectos¹.

En atención a ello, la Ley N° 27360 ha establecido un régimen especial en materia laboral que viabiliza el goce de los derechos laborales cuya efectividad podría verse afectada por las características particulares del trabajo agrario. Es el caso de la estacionalidad propia de la actividad agraria que podría perjudicar el otorgamiento de las gratificaciones y CTS, conceptos que, en el régimen general de la actividad privada, se abonan solo en ciertos meses del año.

¹ Al respecto, véase Panorama Laboral Temático 3: Trabajar en el campo en el siglo XXI. Realidad y perspectivas del empleo rural en América Latina y el Caribe (Versión revisada). Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2015. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_530327.pdf



- 3.5. En esa línea, es preciso señalar que el régimen laboral especial previsto en la Ley N° 27360 garantiza a los trabajadores agrarios los derechos reconocidos en la Constitución Política del Perú, como son el derecho a una remuneración equitativa y suficiente, a través del establecimiento de una remuneración mínima (artículo 24), el derecho a la jornada máxima de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales y el derecho al descanso semanal y anual remunerados (artículo 25), la adecuada protección contra el despido arbitrario (artículo 27), los derechos de sindicalización, negociación colectiva y huelga (artículo 28) y el derecho a la participación en las utilidades de la empresa (artículo 29).
- 3.6. Por lo demás, mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 00027-2006-AI, de fecha 21 de noviembre de 2007, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el régimen laboral agrario, al resolver el proceso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley N° 27360.

En la mencionada sentencia, el Tribunal ha aplicado el *Test de Igualdad* a fin de determinar si la existencia del régimen laboral especial para el sector agrario implica o no un trato discriminatorio y, por tanto, una violación del *principio-derecho a la igualdad*. Dicho test implica resumidamente el análisis de tres subprincipios: el de idoneidad o de adecuación, el de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto.

- 3.7. A continuación, pasamos a citar los fundamentos que resultan relevantes de la sentencia precitada:
- El Tribunal considera que si bien la norma legal implica una intervención en el *principio-derecho* a la Igualdad, se trata de una *intervención de intensidad leve*, pues el legislador ha introducido un trato diferenciado en virtud de una norma constitucional habilitante, que es el artículo 103 de la Constitución, que faculta a legislar de manera especial y excepcional, cuando la naturaleza de las cosas así lo amerite, y no por cuestiones arbitrarias o infundadas. En este caso, el trato diferenciado no se sustenta en ninguno de los motivos expresos proscritos por la Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, etc.), por el contrario, la razón que ocasiona la intervención legislativa diferenciada es precisamente la especialidad del mercado de trabajo en el sector agrario, que se caracteriza por la temporalidad, aleatoriedad, movilidad, estacionalidad, informalidad y dificultad en el acceso al empleo (fundamento 75).
 - La Constitución permite que se legisle de manera especial por exigencia de la naturaleza de las cosas (artículo 103), y ha quedado evidenciado que en el sector agrícola intervienen factores que le atribuyen una especialidad natural y propia a la actividad económica (*temporalidad, movilidad de trabajadores, estacionalidad e informalidad*); y que la propia Ley N° 27360 reconoce que se trata de un régimen con características especiales. Por tanto, la emisión de una legislación especial y excepcional se impone ante la singular naturaleza del sector agrícola, como medio idóneo para promover el empleo de forma progresiva en este sector de la economía (fundamento 78).
 - La regulación de un régimen laboral especial es la menos gravosa, en virtud de la singularidad del sector agrario. Es claro que la intervención legislativa especial adoptada para regular los derechos laborales y sus contenidos mínimos para el



sector agrario, resulta ser la menos gravosa, más aún cuando está habilitada constitucionalmente por el artículo 103 de la Constitución (fundamento 79).

- Si bien se ha intervenido legislativamente a través del establecimiento de un régimen laboral especial para el agro, no es menos cierto que el grado de optimización del fin constitucional, es decir el grado en el que el Estado viene logrando progresivamente promover y fomentar el acceso al empleo en el agro (sector con características *sui generis*) mediante la adopción de una medida legislativa especial constitucionalmente permitida (artículo 103 de la Constitución), es, sin duda, superior. Asimismo, la regulación establecida para el Régimen Laboral Común, de un lado, y para el Régimen Laboral Agrario, de otro, no son comparables *stricto sensu*, sino que más bien, presentan diferencias sustanciales que permiten tratamientos legislativos distintos por causas objetivas y justificadas, no habiéndose producido contravención del *principio-derecho* a la Igualdad; por lo tanto, la Ley que regula el régimen laboral especial para el agro no es discriminatoria (fundamentos 80 y 81).

3.8. El Tribunal Constitucional señala que, como consecuencia de la aplicación del Test de Igualdad, se advierte que se trata de una medida legislativa diferenciadora mas no discriminadora, y que por tanto no vulnera el principio – derecho a la igualdad. En tal sentido, el máximo intérprete de la Constitución ha confirmado la constitucionalidad del régimen laboral especial para el sector agrario, en atención a las particularidades de este ámbito de la economía, así como en base al rol que corresponde al Estado de promover y fomentar el empleo.

3.9. Asimismo, cabe señalar que el 29 de diciembre de 2019 se publicó el Decreto de Urgencia N° 043-2019, mediante el cual, se modifican los artículos 3, 7 y 9 de la Ley N° 27360, con el objeto de mejorar las condiciones del régimen laboral en el sector agrario. En el siguiente cuadro comparativo entre el texto inicial de la Ley N° 27360 y el Decreto de Urgencia N° 043-2019 puede verse el detalle de los cambios efectuados:

CONCEPTO	LEY N° 27360	DECRETO DE URGENCIA N° 043-2019
Remuneración y beneficios sociales	<p>Remuneración diaria no menor a S/ 36.30, considerando la Remuneración Mínima Vital (RMV) vigente. Se actualiza en el mismo porcentaje que los incrementos de la RMV.</p> <p>La remuneración diaria incluye la compensación por tiempo de servicios (CTS) y las gratificaciones legales, sin precisar el porcentaje (%) de su participación dentro de la remuneración diaria.</p>	<p>Remuneración diaria no menor a S/ 39.19. Incluye los siguientes conceptos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Remuneración básica: RMV/30. - CTS: 9.72% de la remuneración básica. - Gratificaciones legales: 16.66% de la remuneración básica. <p>Los conceptos de CTS y gratificaciones se actualizarán en el mismo porcentaje que los incrementos de la RMV.</p> <p>Los conceptos que componen la remuneración diaria se registran de manera independiente en la Planilla Electrónica para su identificación.</p>



Vacaciones	15 días calendario remunerados por cada año de servicio.	30 días calendario remunerados por cada año de servicio.
Indemnización por despido arbitrario	15 remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un tope de 180 remuneraciones diarias.	45 remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un tope de 360 remuneraciones diarias.
Seguridad social en salud	4% de la remuneración percibida en el mes, a cargo del empleador.	6% de la remuneración percibida en el mes, a cargo del empleador, con los siguientes reajustes: - 7% a partir del 1 de enero de 2025, - 8% a partir del 1 de enero de 2027, y - 9% a partir del 1 de enero del 2029.
Vigencia del régimen	31 de diciembre de 2021.	31 de diciembre de 2031.

- 3.10. Con relación a lo señalado precedentemente, el proyecto de ley menciona que las modificaciones efectuadas por el Decreto de Urgencia N° 043-2019 han solucionado en cierta medida los aspectos negativos referidos a las vacaciones e indemnización por despido arbitrario que, antes de la promulgación de la referida norma, alcanzaban apenas la mitad del beneficio para el régimen general. Sin embargo, señala que dicho régimen mantiene características desventajosas para los trabajadores agrarios, especialmente en lo referido a la posibilidad que tienen los empleadores de aplicar contratos sujetos a modalidad temporal de manera indefinida, afectando sustancialmente el derecho a la estabilidad laboral, cuando en el régimen general existen contratos modales como el contrato intermitente o el de temporada que se ajustan a la necesidad de las empresas agrarias.

Sobre el particular, si bien el párrafo 7.1 del artículo 7 de la Ley N° 27360 establece que "los empleadores de la actividad agraria (...) podrán contratar a su personal por período indeterminado o determinado", dicha disposición no regula una modalidad especial de contrato a plazo determinado, con lo cual, resultan de aplicación los contratos de trabajo sujetos a modalidad del régimen general de la actividad privada, previstos en el Título II del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR. Ello se desprende, además, del artículo 19 del Reglamento de la Ley N° 27360 cuando se refiere al "registro de contratos de trabajo sujetos a modalidad, a que se refiere el Título II del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR".

Si bien la obligación de registrar los contratos de trabajo sujetos a modalidad ante la Autoridad Administrativa de Trabajo ha sido suprimida de nuestro ordenamiento jurídico, la mención a dicha obligación en la norma precitada se debe a que la contratación de personal -bajo el régimen agrario- por periodo determinado se efectúa mediante los contratos de trabajo sujetos a modalidad previstos en el régimen laboral general. Ello queda evidenciado, aún más, cuando se tiene que, conforme a la Planilla Electrónica, los



trabajadores agrarios son contratados en su mayoría bajo el contrato intermitente (55.62%), seguido por el contrato indeterminado (9.88%)².

Por tanto, este extremo abordado por el legislador como justificación de la medida propuesta queda superado.

- 3.11. En la exposición de motivos se señala, además, que la aplicación intensiva de contratos modales en los términos genéricos del artículo 7 de la Ley N° 27360, sin que se especifique si las disposiciones referidas al régimen laboral agrario se aplican a todos los trabajadores de una empresa (sin importar la labor que realicen) o solo a aquellos que desarrollen labores agrarias, ha terminado por afectar incluso a los trabajadores que realizan actividades distintas a la agraria, como administrativas o de seguridad.

Al respecto, debemos señalar que, conforme a la Tercera Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 27360, “[n]o están comprendidos dentro de los alcances del Título III de la presente Ley la contratación del personal administrativo que desarrolle sus labores en la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao” (subrayado agregado). De este modo, vemos que la propia norma delimita su ámbito de aplicación a todos los trabajadores de la actividad agraria, incluyendo a quienes realizan labores administrativas, con excepción del personal administrativo que labora en Lima y Callao.

En ese sentido, consideramos que lo señalado por el legislador debería reconducirse a analizar previamente lo siguiente: (i) si la aplicación del régimen laboral agrario debe incluir a quienes, prestando servicios para empleadores del sector agrario, realizan labores distintas a la actividad agraria (por ejemplo, personal administrativo); y, (ii) si la ubicación geográfica es, en sí misma, una razón suficiente para justificar la aplicación de regímenes laborales distintos dentro del sector agrario. Es a partir de este necesario análisis, que lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de ley podría ser abordado por el legislador a través de una modificación legislativa específica.

- 3.12. Sin perjuicio de lo antes señalado, debe repararse en que el proyecto de ley tiene por objeto establecer que el régimen laboral aplicable a los trabajadores del sector agrario es el régimen general de la actividad privada, con lo cual se dejaría de aplicar el régimen especial al que nos referimos en el presente informe. Ello implicaría, centralmente, reemplazar el actual régimen de otorgamiento de las gratificaciones y la CTS por pagos de periodicidad semestral: en julio y diciembre, en el caso de las gratificaciones; y depósitos semestrales en mayo y noviembre de la CTS, que se acumulan para su retiro al término de la relación laboral.

Dicho esto, advertimos que el proyecto de ley no prevé reglas en torno a un eventual tránsito del régimen especial agrario al régimen laboral general de la actividad privada. De igual modo, este aspecto no es desarrollado en la exposición de motivos.

Sobre el particular, en caso de aprobarse la derogación de la Ley N° 27360 y la consecuente aplicación del régimen general de la actividad privada, resulta necesario que

² Conforme a información de Planilla Electrónica, a julio de 2020, de un total de 371 344 trabajadores comprendidos en el régimen laboral agrario, más de la mitad, esto es 206 536 trabajadores, tiene contrato intermitente, mientras que 36,685 tiene un contrato de trabajo de duración indeterminada.



el proyecto de ley establezca disposiciones transitorias que regulen los plazos y condiciones para hacer viable dicho tránsito respecto de los trabajadores que, a la fecha, se encuentran bajo el régimen laboral agrario.

- 3.13. Asimismo, cabe mencionar la proximidad en el tiempo de las recientes modificaciones a la Ley N° 27360. En efecto, el 28 de diciembre de 2019, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto de Urgencia N° 043-2019, en casi idénticos términos a los de la autógrafa aprobada por el anterior Congreso de la República, el cual fue disuelto por la vía constitucional.

En ese contexto, a la luz del principio de seguridad jurídica, observamos que el cambio normativo propuesta ahora por el legislador no considera su proximidad en el tiempo respecto de las mejoras ya implementadas, que datan de inicios del presente año. Sobre el particular, tal como lo sostiene el Tribunal Constitucional, el principio constitucional de seguridad jurídica busca generar en los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cuál será la actuación de los poderes públicos³; y si bien dicho principio no impide al legislador la modificación del sistema normativo, sí le exige tener en cuenta los efectos en los destinatarios de la norma, así como la magnitud del cambio normativo y el breve lapso de tiempo en que debe cumplirse la nueva disposición⁴.

Por estas razones, sugerimos al legislador tener en cuenta los recientes cambios normativos a la Ley N° 27360 para evaluar la medida derogatoria propuesta y, de ser, el caso, tener en cuenta la necesidad de las disposiciones transitorias respectivas, tal como señalamos en el acápite 3.12.

- 3.14. Finalmente, cabe indicar que la exposición de motivos desarrolla diferentes argumentos para justificar la derogación propuesta, los cuales exceden del ámbito de nuestras competencias. A saber, realiza una crítica al uso intensivo de contratos temporales que sería un factor disuasivo de la afiliación sindical, con la consecuente afectación a los derechos de sindicación y libertad de asociación.

Asimismo, considera que el régimen de seguridad social con un aporte reducido por parte de los empleadores genera una afectación sustancial de la sostenibilidad financiera de ESSALUD y, finalmente, argumenta que el régimen laboral agrario no ha reducido los niveles de informalidad en el sector agropecuario.

En ese sentido, sugerimos que, a nivel del Sector Trabajo, la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, la Dirección General de Políticas para la Promoción de la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo y la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral emitan opinión en las materias de su competencia.

³ Véase la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 04 de julio de 2003, recaída en Expedientes Acumulados N° 0001-0003-2003-AI/TC, fundamento 3.

⁴ Véase los fundamentos 17 y 18 de la sentencia recaída en el Expediente N° 010-2014-PI/TC.



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”*

IV. CONCLUSIONES

- 4.1. En el marco de nuestras competencias, consideramos que el proyecto de ley es inviable. Al respecto, en los puntos 3.4, 3.10 y 3.11 del análisis del presente informe hemos abordado los principales argumentos del legislador para justificar la medida propuesta.
- 4.2. Igualmente, el proyecto de ley carece de reglas transitorias en torno a un eventual tránsito del régimen especial agrario al régimen laboral general de la actividad privada respecto de los trabajadores que, a la fecha, se encuentran bajo el régimen laboral agrario, tal como se indica en el punto 3.12 del análisis del presente informe.
- 4.3. Finalmente, el legislador debiera reevaluar la derogatoria de la Ley N° 27360 que propone a la luz del principio de seguridad jurídica, conforme se ha desarrollado en el punto 3.13 del análisis del presente informe.

V. RECOMENDACIONES

Recomendamos que el proyecto de ley sea puesto a consideración de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, la Dirección General de Políticas para la Promoción de la Formalización Laboral e Inspección del Trabajo y la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral para que emitan opinión en las materias de su competencia.

Atentamente,

Renato Sarzo Tamayo
Director de Normativa de Trabajo (e)

H.R E-077243-2020