

**INFORME N° 0033-2020-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-47615-2020.

**FECHA** : 15 de junio de 2020

---

**I. ASUNTO**

Opinión técnica sobre Proyecto de Ley N° 509/2016-CR, Proyecto de Ley que modifica el régimen laboral de exportación no tradicional (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 modificar el artículo 32 del DL 22342, tal como puede visualizarse en el cuadro siguiente:



Texto vigente del DL 22342	Texto propuesto por el Proyecto de Ley
<p>"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:</p> <p>a. La contratación dependerá de:</p> <p>(1) Contrato de exportación, orden de compra o documentos que la origina.</p> <p>(2) Programa de Producción de Exportación para satisfacer el contrato, orden de compra o documento que origina la exportación;</p> <p>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;</p> <p>c. En cada contrato deberá especificarse la labor a efectuarse y el contrato de exportación, orden de compra o documento que la origine, y</p> <p>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."</p>	<p>"Artículo 32.- Régimen laboral Los trabajadores del sector de Exportaciones No Tradicionales se rigen por régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral."</p>

La Exposición de Motivos que acompaña al proyecto de ley expone los siguientes fundamentos:

- El DL 22342, promulgado el 22 de noviembre de 1978, tuvo por objetivo promover las exportaciones no tradicionales con el propósito de lograr la modificación cualitativa de la estructura del comercio exterior del país. Para ello, la norma estableció una serie de beneficios y facilidades tributarias, administrativas y aduaneras.
- Los empleadores que hacen uso del DL 22342 pueden renovar indefinidamente los contratos de trabajo temporales de su personal, siempre que cumplan con los requisitos establecidos legalmente. La renovación temporal de la contratación favorecería la violación de derechos laborales fundamentales por parte de las empresas, particularmente, respecto de los relacionados con la libertad sindical.
- La situación que motivó la emisión de la norma legal bajo comentario ha cambiado en las últimas décadas. Factores vinculados con el acceso a nuevas tecnologías, una mayor participación en los mercados internacionales, políticas comerciales y facilidades tributarias, así como una fuerza de trabajo competente, han favorecido la consolidación de sectores productivos que han experimentado crecimientos económicos notables; destacando el subsector de textiles y confecciones como uno de los que mayor uso realiza de la contratación prevista en el DL 22342.
- Las exportaciones no tradicionales pasaron de ser US\$ 353 millones en el año 1978, a representar US\$ 10,857 millones en el 2015. En el primero de dichos años las exportaciones no tradicionales representaban el 17% de las exportaciones totales, pasando a representar el 31.7% en el año 2015. Además, los subsectores de las exportaciones no tradicionales que experimentaron un mayor crecimiento – en volúmenes de producción y exportación– fueron la agroindustria y los textiles y

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/" e ingresando la siguiente clave: RHM4HT2



confecciones. Conforme a ello, en la actualidad, el objetivo del decreto ley ha sido concretado en el tiempo que ha tenido vigencia<sup>1</sup>.

- Asimismo, la Exposición de Motivos indica que la iniciativa es acorde con el Informe N° 357 del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo (Caso Núm. 2675)<sup>2</sup> y el Informe Público del Examen de la Comunicación Pública ante los Estados Unidos de América, elaborado por el Departamento de Trabajo de dicho Estado; los cuales han recomendado evitar los perjuicios que puede causar este tipo de contratación en la libertad sindical.

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 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.º 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.º 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.º 22342, cuyo texto dispone que la “contratación dependerá de: (1) Contrato de exportación, orden de compra o

<sup>1</sup> Cabe resaltar que la exposición de motivos del proyecto normativo contiene información hasta el año 2015, siendo necesaria su actualización a efectos de considerar las cifras correspondientes al presente año.

<sup>2</sup> Sobre este aspecto sugerimos tomar en cuenta que el caso Num. 2675 se encuentra cerrado y que el Comité de Libertad Sindical lo examinó por última vez en su reunión de junio de 2010 y en esa ocasión contó con la participación del Gobierno peruano, tal como se indica en el Informe N° 362 (noviembre de 2011).

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

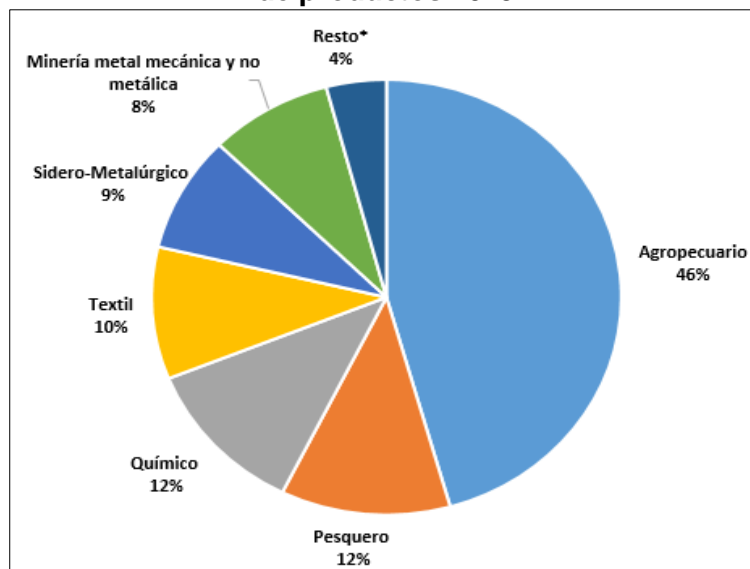
## b) Principales observaciones al proyecto de ley

El artículo 32 del DL 22342 establece reglas especiales para la **contratación** del personal comprendido en la exportación de productos no tradicionales. Este dato no es considerado en el proyecto de ley, el cual busca establecer que **todo aspecto de la relación laboral** de dichos trabajadores (no sólo la contratación) se rija por el régimen laboral común de la actividad privada. De ese modo, asuntos como el pago de las remuneraciones o el otorgamiento de beneficios laborales se regirían por las reglas generales aplicables al común de los trabajadores de la actividad privada.

Lo anterior no resulta conveniente, ya que bajo el llamado "sector de exportaciones no tradicionales", a que se refiere el proyecto de ley, se encuentran **distintas actividades productivas** que permiten la elaboración de los bienes que son exportados, algunas de las cuales ya cuentan con regímenes o reglas especiales en materia laboral.

A efectos de visualizar lo señalado, es de considerar que, conforme a las estadísticas emitidas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, la exportación de productos no tradicionales se encuentra conformada por productos de las siguientes actividades económicas: agropecuario, pesquero, químico, textil, sidero-metalúrgicos, minería metal mecánica y no metálica, entre otros, tal como se muestra en el gráfico adjunto.

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



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

Fuente: SUNAT

Es así que, bajo el manto del "sector de exportaciones no tradicionales", el proyecto de ley estaría abarcando a industrias y actividades económicas diversas. En varios casos,



dichas **actividades productivas cuentan con cobertura de algún régimen o regulación especial en materia laboral**. Así, por ejemplo, la actividad agropecuaria cuenta con la Ley N° 27360, que establece un régimen especial de pago de remuneración y beneficios laborales, así como de aportes a la Seguridad Social en Salud. Del mismo modo, en las demás actividades productivas pueden existir micro y pequeñas empresas, unidades productivas que cuentan con un régimen laboral especial, conforme a la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE.

El cuadro adjunto presenta los principales asuntos especiales de los estamentos particulares que hemos indicado y las diferencias que existen respecto del régimen laboral general de la actividad privada.

**Cuadro N° 1**  
**Principales materias y beneficios laborales contenidos en el régimen laboral general, agrario y MYPE**

Asunto	General	Agrario	Microempresa	Pequeña empresa
<b>Ámbito de aplicación</b>	Trabajadores que laboran en empresas de la actividad privada.	Trabajadores que laboren a favor de personas naturales o jurídicas que desarrollen cultivos y/o crianzas, así como a favor de aquellas que realicen actividad agroindustrial. No comprende a administrativos que laboran en Lima y Callao.	Ley N° 28015-Ventas menores a 150 UIT y contar con 1-10 trabajadores; Decreto Legislativo N° 1086 (modificado Ley N° 30056) - Ventas menores a 150 UIT. - No toma en cuenta el número de trabajadores.	Ley N° 28015-Ventas entre 150 UIT y 850 UIT y con 1-50 trabajadores Decreto Legislativo N° 1086 (modificado Ley N° 30056) - Ventas entre 150 UIT y 1700 UIT - No toma en cuenta el número de trabajadores.



<b>CTS y gratificaciones legales</b>	<p>CTS: 1 remuneración mensual por cada año de servicios. Se debe incluir 1/6 de la gratificación legal del semestre, por lo que representa en total 1.17 remuneraciones al año aproximadamente.</p> <p>Gratificaciones: 1 remuneración ordinaria en julio (fiestas patrias) y otra en diciembre (navidad).</p>	<p>CTS: equivalente al 9,72% de la remuneración básica.</p> <p>Gratificaciones: equivalentes al 16,66% de la remuneración básica.</p> <p>Ambos conceptos están incorporados en la remuneración diaria y se actualizarán en el mismo porcentaje que los incrementos de la RMV.</p>	No.	<p>CTS: Equivalente a 15 remuneraciones diarias por año completo de servicios.</p> <p>Gratificaciones: En julio y diciembre. Cada gratificación equivale a media remuneración.</p>
<b>Vacaciones</b>	30 días calendario por cada año calendario de servicios.	30 días calendarios remunerados por cada año de servicio.	15 días calendario remunerados por cada año de servicios.	15 días calendario remunerados por cada año de servicios.
<b>Utilidades</b>	<p>Los trabajadores de las empresas que generan renta de tercera categoría tienen derecho a participar en las utilidades de éstas en función de los días laborados (50%) y de las remuneraciones (50%).</p> <p>Porcentaje a distribuir depende del giro de la empresa.</p>	De acuerdo a lo establecido para el régimen general.	No	De acuerdo a lo establecido para el régimen general.





<b>Indemnización por despido arbitrario</b>	<p>Contrato a plazo indeterminado: Equivale a una remuneración y media (1 ½) por cada año de servicios.</p> <p>Contrato a plazo fijo: Equivale a una remuneración y media (1 ½) por cada mes dejado de laborar. (En ambos casos, el tope asciende a 12 remuneraciones).</p>	<p>La indemnización es equivalente a 45 remuneraciones diarias por cada año completo de servicios con un máximo de 360 remuneraciones diarias.</p>	<p>10 remuneraciones diarias por año completo, con un tope de 90.</p>	<p>20 remuneraciones diarias por año completo, con un tope de 120.</p>
<b>Seguridad Social</b>	<p>Pensiones: De cargo del trabajador: Existen 2 alternativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Privado (AFP) [capitalización individual]: Aporte de 10% a un fondo personal obligatorio. Asimismo, comisión por administración del fondo y por prima de seguros, las cuales dependen de cada AFP.</li> <li>• Sistema Público (ONP) [sistema de reparto]: 13% aporte obligatorio.</li> </ul> <p>Salud: Aporte del empleador del 9% sobre la base de la remuneración mensual de cada trabajador.</p>	<p>Pensiones: Deben acogerse a la ONP o AFP.</p> <p>Salud: De cargo del empleador: aporte de 6% de la remuneración en el mes asegurable por cada trabajador, con los reajustes siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 7% a partir del 1 de enero de 2025,</li> <li>- 8% a partir del 1 de enero de 2027, y</li> <li>- 9% a partir del 1 de enero del 2029.</li> </ul>	<p>Pensiones: Deben acogerse a la ONP o AFP o al Sistema de Pensiones Sociales. No obstante, el Sistema de Pensiones Sociales no se ha implementado.</p> <p>Salud: Tienen acceso a EsSalud, con opción de afiliarse al sistema semi-subsidiado del SIS.</p>	<p>Pensiones: Conforme al régimen general.</p> <p>Salud: Conforme al régimen general.</p>



Es así que la regulación que busca introducir el proyecto de ley al DL 22342, disponiendo la aplicación sin más del régimen general de la actividad privada a todo aspecto de la relación laboral en la exportación de productos no tradicionales, 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. El proyecto de ley no brinda una salida a este problema.

Sin perjuicio del problema jurídico antes expuesto, advertimos que el proyecto de ley tampoco prevé 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 DL 22342, lo cual resulta esencial por una cuestión de seguridad jurídica.

Siendo esto así, el proyecto de ley podría originar una superposición de regulaciones en materia laboral en el “sector de exportaciones no tradicionales” al que se refiere; por lo que esta Dirección de Normativa de Trabajo no está de acuerdo con el texto normativo planteado por el legislador.

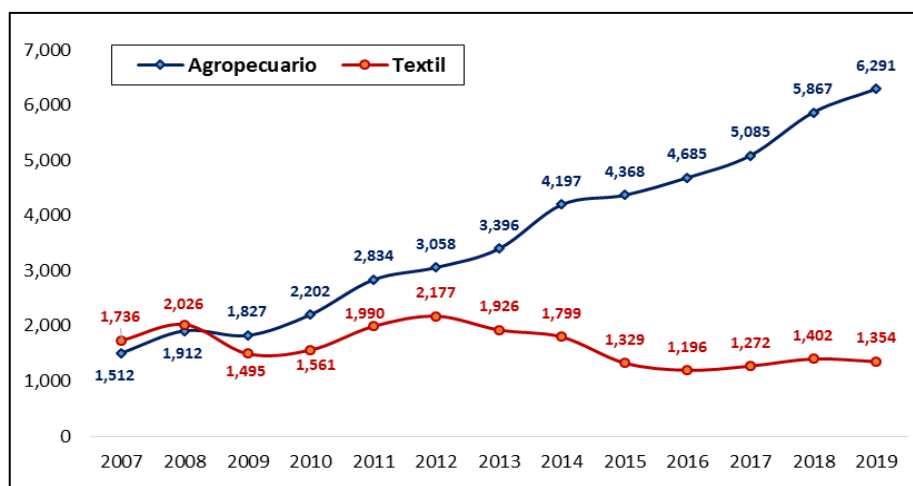
### **c) Información económica y laboral sobre la exportación de productos no tradicionales**

Con la finalidad de coadyuvar a un debate democrático sobre la realidad que pretende regular el proyecto de ley, y teniendo en cuenta que la exposición de motivos de la propuesta del legislador se encuentra desfasada, puesto que considera datos hasta el año 2015, nos permitimos mostrar los cuadros y gráficos siguientes que contienen información actualizada sobre la exportación de productos no tradicionales en las actividades agropecuaria y textil (dos importantes actividades en la exportación de productos no tradicionales).

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), ha 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)**

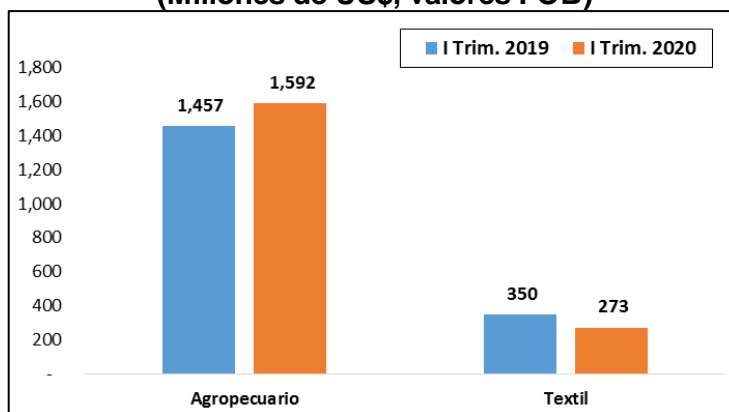




Fuente: SUNAT.

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.

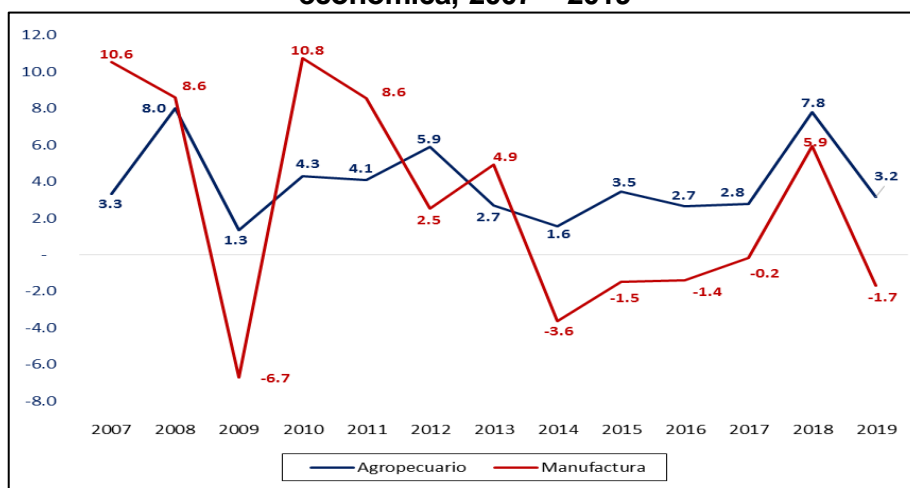
En ese contexto, mediante la Resolución Ministerial N° 154-2020-PRODUCE, de fecha 8 de mayo de 2020, se establecen los criterios y el procedimiento para la aprobación

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://app.trabajo.gob.pe/sigdoc-ext/>" e ingresando la siguiente clave: RHM4HT2

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**

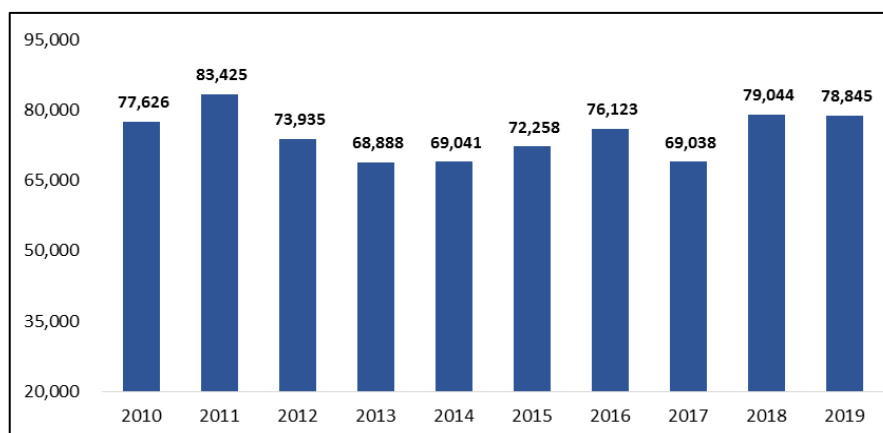


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

En este contexto, resulta importante que el proyecto de ley prevea el impacto económico (favorable o desfavorable para empleadores y trabajadores) de la disposición que pretende introducir en el DL 22342, más aún si tenemos en cuenta el contexto actual de Estado de Emergencia Nacional por la pandemia mundial de Covid-19.

Por su parte, en el Gráfico 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

Finalmente, conforme al Cuadro N° 2, el número de trabajadores sindicalizados con contrato de exportación no tradicional ha tenido una tendencia decreciente desde el año 2010.

**Cuadro N° 2**  
**Perú: Promedio mensual de trabajadores con contrato de exportación no tradicional, según sindicalización, 2010 – 2019**

Año	Promedio de trabajadores		
	Sindicalizados	No sindicalizados	Tasa de afiliación
2010	5,051	72,575	6.51
2011	4,420	79,005	5.30
2012	2,649	67,966	3.75
2013	2,766	66,122	4.02
2014	2,741	66,300	3.97
2015	2,402	69,856	3.32
2016	2,220	73,903	2.92
2017	1,946	67,092	2.82
2018	2,385	76,659	3.02
2019	2,405	76,439	3.05

Fuente: MTPE / OGETIC / Oficina de Estadística / Planilla

electrónica

## V. CONCLUSIONES

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

- 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



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”*

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.

## **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-047615-2020