



PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRE”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”

INFORME N° 0081-2021-MTPE/2/14.1

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

ASUNTO : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 6618/2020-CR,
Proyecto de Ley de protección social de los trabajadores
porteadores

REFERENCIA : Oficio N° 1484-2020-2021-CTSS/CR

FECHA : 18 de mayo de 2021

Es grato dirigirme a usted, en relación al asunto del rubro y documento de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTEDECENTES

- 1.1. Mediante el documento de la referencia, el Presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República remite el Proyecto de Ley N° 6618/2020-CR, Proyecto de Ley de protección social de los trabajadores porteadores (en adelante, el proyecto de ley), solicitando que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emita opinión en el marco de sus competencias.
- 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.
- 1.3. En atención a lo expuesto, procedemos a pronunciarnos sobre la propuesta legislativa en el marco de nuestras competencias.

II. BASE LEGAL

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 27607, Ley del Porteador.
- 2.3. Decreto Supremo N° 007-2002-TR, que aprueba el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 854, Ley de jornada de trabajo, horario y trabajo en sobretiempo (en adelante, TUO del Decreto Legislativo N° 854).
- 2.4. Resolución Ministerial N° 308-2019-TR, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

- 3.1. El proyecto de ley tiene por finalidad ampliar y garantizar el ámbito de protección social de los trabajadores porteadores en el país, establecido en la Ley N° 27607.



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: PTHYNTO



En tal sentido, el proyecto de ley contiene las siguientes disposiciones:

- La obligación de las agencias de viajes y turismos de garantizar un adecuado servicio de descanso, alojamiento, alimentación y salud a los trabajadores portadores en el transcurso de la actividad que realizan, si es que los necesitaran por la naturaleza de la prestación personal del servicio (artículo 2).
- La remuneración mínima de los trabajadores portadores es proporcional a los días trabajados, y será igual a la sumatoria de tres (3) remuneraciones mínimas vitales por jornada de trabajo de 8 horas. Esta suma será proporcional si la labor es inferior a la jornada máxima legal (artículo 3).
- La jornada de trabajo de los trabajadores portadores no podrá exceder de ocho (8) horas diarias, descontando las pausas de descanso por la naturaleza del trabajo. Los trabajos de sobretiempo no podrán exceder de tres (3) horas durante la jornada, salvo contingencias debidamente justificadas (artículo 4).
- La obligación de las agencias de viajes y turismo y/o las que hagan sus veces, de garantizar e implementar las medidas de seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores portadores, y demás medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo (artículo 5).
- Considerar la actividad del trabajador portador como actividad de riesgo, para efectos de la contratación y pago del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (artículo 6).
- La afiliación obligatoria de los trabajadores portadores a la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, y el pago de aportes a cargo del empleador; así como también, la afiliación obligatoria de estos trabajadores al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones, según su elección (artículo 7).
- La creación del Registro Único de Trabajadores Portadores a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, siendo condición para realizar este trabajo contar con dicha inscripción (artículo 8).
- Establecer que la edad mínima para el trabajo de los portadores manuales es de 18 años (Primera Disposición Complementaria Final).

IV. ANÁLISIS

Sobre la remuneración del trabajador portador

- 4.1. El artículo 3 del proyecto de ley plantea que la remuneración mínima de los trabajadores portadores, por jornada de trabajo de ocho horas, sea igual a la suma de tres remuneraciones mínimas vitales (RMV). Con ello, se estaría modificando de forma tácita el artículo 6 de la Ley N° 27607, el cual establece:

“El portador percibirá como único pago por todo concepto una retribución mínima equivalente al uno punto dos por ciento de la Unidad Impositiva Tributaria (1.2% de la

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: PTHYNTO





UIT), por cada día cuya duración del trabajo sea de ocho horas o más. Si es menor, el abono es proporcional”.

- 4.2. De este modo, se plantea cambiar la unidad de referencia que se utiliza para establecer la remuneración mínima de los trabajadores porteadores, reemplazando la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por la RMV, así como el parámetro de medición que se aplica a dicha unidad de referencia, pasando del 1.2% en el caso de la UIT a tres RMV, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

	Unidad de referencia	Parámetro
Ley Nº 27607	UIT (S/ 4,400.00).	1.2% UIT x c/ día de trabajo
Proyecto de ley	RMV (S/ 930.00)	3 RMV S/ 2,790.00

Elaboración: DNT-MTPE

- 4.3. Al respecto, nos encontramos de acuerdo con el cambio de la unidad de referencia que se considera para establecer la remuneración mínima de los trabajadores porteadores, pues la RMV se refiere a la “remuneración mínima”, la cual -como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia del expediente Nº 00020-2012-AI/TC- está estrechamente relacionada con el concepto de remuneración suficiente, que forma parte del contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración previsto en el artículo 24 de la Constitución. La UIT sigue una lógica distinta, pues es empleada para determinar impuestos, infracciones, multas y otros aspectos de índole tributario.
- 4.4. Por otro lado, los referidos cambios generarían un incremento en la cuantía de la remuneración mínima de los trabajadores porteadores; sin embargo, la iniciativa legislativa no viene acompañada de una evaluación social y económica de la viabilidad de la propuesta, atendiendo a criterios como la tasa de inflación nacional – en tanto el crecimiento de la inflación se ve reflejado en la pérdida del poder adquisitivo de las remuneraciones–, y el desempeño económico del sector turismo, medido a través del Producto Bruto Interno (PBI) y, en especial, de la evolución del índice de la producción de servicios prestados a empresas, dentro de los cuales se encuentran las actividades de las agencias de viaje y operadores turísticos, el cual es publicado en el Informe Técnico de Producción Nacional del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Al respecto, como lo señala el INEI, la actividad económica del país se ha visto seriamente afectada desde mediados de marzo 2020, en que se declaró el Estado de Emergencia Nacional mediante el Decreto Supremo Nº 044-2020-PCM, que dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, aprobando una serie de restricciones diseñadas para proteger al país de su propagación. Posteriormente, en los meses de mayo, junio, julio y setiembre 2020 se aprobó mediante Decretos Supremos la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva, en cuatro fases.





A inicios del año 2021 la normativa vigente está referida a la ampliación del Estado de Emergencia Nacional, ante la álgida situación de la salud pública¹.

- 4.5. Repárese que un incremento en la remuneración mínima de los trabajadores portadores tendría un impacto económico directo en las agencias de viajes y operadores turísticos, por lo que la referida evaluación también debiera considerar las perspectivas de reactivación de este sector; teniendo en cuenta que las medidas restrictivas y de aislamiento social adoptadas ante la pandemia del COVID-19 han afectado significativamente las actividades turísticas a nivel nacional.

Al respecto, el Informe Técnico de Producción Nacional del INEI da cuenta que en el periodo de enero-febrero 2021, las actividades de las agencias de viajes y operadores turísticos descendieron en 89,22%. Las agencias de viajes se vieron afectadas principalmente por la drástica caída en las ventas de paquetes turísticos, viajes de incentivos, boletos aéreos, de cruceros y servicios de reserva a causa de la paralización de las actividades turísticas, negocios cerrados, pérdida de clientes y una cuarentena focalizada en Lima y regiones por la crisis sanitaria que atraviesa el país. Los operadores turísticos también se vieron afectados por la menor afluencia de turistas, el confinamiento y la paralización del turismo².

Sobre la duración de la jornada de trabajo y el trabajo en sobretiempo

- 4.6. El artículo 4 del proyecto de ley señala que la jornada de trabajo de los trabajadores portadores es efectiva.

Sobre el particular, a modo de comentario, sugerimos precisar que el *tiempo efectivamente trabajado*, a que se refiere la disposición precitada, incluye el tiempo dedicado por los portadores manuales a las actividades señaladas en el artículo 5 de la Ley Nº 27607, como son: **(a)** *estar a disposición del empleador en el punto inicial de la expedición para realizar el transporte de la carga contratada*; **(b)** *transportar la carga asignada durante la expedición*; **(c)** *otras actividades personales o auxiliares propias de su obligación, mientras dura la expedición*; y, **(d)** *el tiempo empleado al término de la expedición, para trasladarse hasta el punto de partida o regreso u otro fijado de común acuerdo con el empleador*.

- 4.7. De otro lado, el proyecto de ley propone establecer que la jornada de trabajo de los trabajadores portadores no podrá exceder de ocho (8) horas diarias, descontando las pausas de descanso por la naturaleza del trabajo.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 25 de la Constitución Política del Perú prescribe expresamente que la jornada de trabajo es de ocho (8) horas diarias o cuarenta y ocho (48) horas semanales como máximo. Si bien la fórmula constitucional ha sido redactada en forma de alternativa (8 horas diarias o 48 horas semanales), ello no significa que estableciendo límites a la jornada diaria ya no es necesario establecer

¹ INEI: Informe Técnico de Producción Nacional Nº 04 – Abril 2021 (Febrero 2021). Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/04-informe-tecnico-produccion-nacional-feb-2021.pdf>

² *Ibidem*.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado 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: PTHYNTO





límites a la jornada semanal de trabajo. Estos últimos límites garantizan un descanso semanal obligatorio, es decir, un descanso mínimo entre semanas de trabajo. El legislador debiera, por tanto, no desconocer este parámetro constitucional en su proyecto normativo.

Con relación a las “pausas de descanso por la naturaleza del trabajo”, toda vez que puede tratarse de pausas o descansos cortos, no incluidos dentro de los periodos normales de descanso o refrigerio, o de descansos más prolongados durante expediciones largas, corresponde que el legislador evalúe cuál será la naturaleza jurídica de dichos descansos, es decir, si formarán parte o no de la jornada de trabajo del porteador.

- 4.8. El proyecto ley plantea también que el trabajo en sobretiempo, en el caso de los trabajadores porteadores, *no pueda exceder de tres (3) horas durante la jornada, salvo contingencias debidamente justificadas*.

Sobre el particular, es necesario que la propuesta legislativa cuente con un sustento del establecimiento de un límite máximo de horas extras para los trabajadores porteadores; sustento que puede formularse desde la perspectiva de la protección de la seguridad y salud del trabajador.

- 4.9. Sin perjuicio de ello, a modo de comentario, sugerimos precisar el alcance de la expresión “contingencias debidamente justificadas”, puesto que una fórmula tan amplia puede terminar vaciando de contenido el límite que se plantea establecer al trabajo en sobretiempo. Repárese que el trabajo en sobretiempo, de por sí, es extraordinario, por lo que no tiene por objeto atender necesidades ordinarias o habituales en el centro de trabajo. Así lo señalan los artículos 3 y 6 del Convenio N° 1 de la OIT, los cuales definen los supuestos en los que se admite excepciones temporales a la jornada máxima de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales:

“Artículo 3

El límite de horas de trabajo previsto en el artículo 2 podrá ser sobrepasado en caso de accidente o grave peligro de accidente, cuando deban efectuarse trabajos urgentes en las máquinas o en las instalaciones, o en caso de fuerza mayor; pero solamente en lo indispensable para evitar una grave perturbación en el funcionamiento normal de la empresa.”

“Artículo 6

1. La autoridad pública determinará, por medio de reglamentos de industrias o profesiones:

[...]

(b) las excepciones temporales que puedan admitirse para permitir que las empresas hagan frente a aumentos extraordinarios de trabajo.” (subrayado agregado).

Sobre la creación del Registro Único de Trabajadores Porteadores

- 4.10. Con relación a la creación del Registro Único de Trabajadores Porteadores a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo no encontramos en la exposición de motivos del proyecto de ley un sustento de la necesidad e idoneidad de contar con el precitado registro administrativo, de modo que no se trate de un requisito innecesario,

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: PTHYNTO





PERÚ

Ministerio de Trabajo
y Promoción del Empleo

*“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRE”
“AÑO DEL BICENTENARIO DEL PERÚ: 200 AÑOS DE INDEPENDENCIA”*

ineficaz o injustificado, que además puede afectar la libertad de trabajo reconocida en el numeral 15 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

En tal sentido, la propuesta normativa debiera venir acompañada de un análisis de la necesidad e idoneidad de la medida planteada, identificando el interés público que se buscaría tutelar, así como evaluar si la medida contribuiría de manera efectiva a alcanzar el objetivo planteado, si existen o no otras mejores alternativas, y si los costos que impone la medida (en especial, un eventual impedimento para trabajar si no se cuenta con inscripción en el registro) guardan debida proporción con el objetivo.

Sobre las demás disposiciones del proyecto de ley

- 4.11. De otro lado, el proyecto de ley contiene otras disposiciones que no son competencia de esta Dirección.

Así, con relación a las medidas planteadas en los artículos 2, 5 y 6, y en la Primera Disposición Complementaria Final, las mismas corresponden a materias de competencia de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo.

De otro lado, la medida planteada en el artículo 7 del proyecto de ley corresponde a materias de competencia de la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral.

V. CONCLUSIONES

- 5.1. En atención a lo señalado en el presente informe, consideramos que el Proyecto de Ley N° 6618/2020-CR, Proyecto de Ley de protección social de los trabajadores porteadores, resulta inviable.
- 5.2. Al respecto, en el presente informe, hemos formulado observaciones a las disposiciones del proyecto de ley referidas a la remuneración de los trabajadores porteadores (puntos 4.4 y 4.5), la duración de la jornada de trabajo y el trabajo en sobretiempo (puntos 4.7 y 4.8) y la creación del Registro Único de Trabajadores Porteadores (punto 4.10).
- 5.3. Sin perjuicio de ello, en los puntos 4.6 y 4.9 del presente informe hemos formulado comentarios con relación a las disposiciones sobre duración de la jornada de trabajo y el trabajo en sobretiempo.

VI. RECOMENDACIÓN

Sugerimos que la propuesta legislativa sea puesta a consideración de la Dirección de Seguridad Social y Migración Laboral y de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, para que emitan opinión en el marco de sus competencias.

Atentamente,

Renato Sarzo Tamayo
Director de Normativa de Trabajo

H.R E-022307-2021



BICENTENARIO
PERÚ 2021

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: PTHYNTO