



Carta No. 200-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 24 de agosto de 2022

Señor Congresista
HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 2796/2022-
CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento nuestros comentarios con relación al Proyecto de Ley de la referencia, que propone dejar sin efecto el Decreto Supremo N° 014-2022-TR (en adelante, “el Decreto”), que modifica el reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-92-TR.

Al respecto, si bien compartimos la importancia de mejorar las condiciones laborales y velar por la salud y bienestar de los trabajadores, consideramos que el Proyecto es procedente en la medida que el Decreto ha sido promulgado en abierta violación del marco legal vigente.

Sobre el particular, ComexPerú presenta las siguientes consideraciones:

1. Cuestión previa:

El mercado laboral peruano es altamente informal, con limitado acceso a seguridad social en salud o pensiones, bajos salarios, alta movilidad y muy poco productivo. Según un reciente [estudio de ComexPerú](#), en 2021, la informalidad ascendió a 76.8% a nivel nacional, llegando al 95.3% en las zonas rurales. En el sector agropecuario y pesca, el menos productivo, la tasa de informalidad fue de 96.1%.

La mayor tasa de informalidad se dio en los trabajadores que pertenecen a las empresas de menor tamaño¹:

- ✓ Empresas con hasta 20 trabajadores: 90.2%.
- ✓ De 21 a 50: 45.4%.
- ✓ De 51 a 100: 27.7%.
- ✓ De 101 a 499 personas: 20.3%.
- ✓ Más de 500: 20.6%.

Es decir, el tejido empresarial en el país se basa en la microempresa, donde se presentan altos niveles de informalidad. Mientras mayor el tamaño de la empresa, menor el nivel de informalidad. Asimismo, los sectores menos productivos son los que más emplean y donde se dan los mayores niveles de informalidad. Por ejemplo, la agricultura y pesca (los menos productivos) generan un tercio del total de trabajadores e informales.

En este contexto, promover la formalización, generar mayor productividad e impulsar una real reactivación económica resultan claves. Sin embargo, la agenda laboral que se impulsa desde el Poder Ejecutivo se limita a temas de reducido impacto dada la caracterización del mercado laboral arriba descrita. Temas como restringir la tercerización, facilitar la sindicalización, aumentar la remuneración mínima, restringir la contratación temporal, etc., sin duda reeditúan políticamente, pero terminan resultando intrascendentes dados los altísimos niveles de informalidad existentes.

Una real agenda laboral debiera centrarse en esos temas (formalización, productividad y reactivación económica) y en hacer prospectiva sobre el futuro del trabajo, sobre qué habilidades se necesitan desarrollar desde ya para mejorar la productividad y cubrir las necesidades del mañana. Se debería estar discutiendo cómo reducir la informalidad y repensar la normatividad laboral tradicional, otorgando mayor flexibilidad, pero asegurando una adecuada protección social.

2. Transparencia, consulta previa y mejora regulatoria:

Mediante el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS se aprobó el reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general. Según el artículo 14, las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el diario oficial El Peruano, en sus portales electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de 30 días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, con el objeto de permitir comentarios de las personas interesadas.

Este decreto supremo se expidió en el marco del proceso de implementación del tratado de libre comercio (TLC) Perú-EE.UU. El Capítulo de Transparencia dispone que cada parte deberá publicar por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar y brindar a las personas y partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas.

¹ Las microempresas (aquellas que emplean entre 1 a 10 trabajadores y generan ventas anuales menores a 150 UIT) representan casi el 95% del total de empresas en el país.



Similar obligación se incluye en otros TLC, como los suscritos con Chile, México, Canadá, Panamá, Unión Europea, Costa Rica, Alianza del Pacífico, Honduras, Australia, Reino Unido y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP).

Así pues, promulgar un decreto supremo sin proceso previo de consulta, como ha sucedido en el caso del Decreto, no solo infringiría norma nacional (DS 001-2009-JUS), sino que podría entenderse violatorio de las obligaciones y compromisos internacionales previstos en los TLC, con el riesgo que se inicie un proceso de solución de controversias con nuestros socios comerciales.

De otro lado, en 2014, a través de un acuerdo suscrito entre el Gobierno peruano y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Perú inició su participación en el Programa País con el objetivo de incorporar los estándares y mejores prácticas de la organización en áreas prioritarias requeridas. En el marco de este programa, en 2016, se realizó una revisión de las políticas, instituciones y herramientas utilizadas por el Gobierno para el diseño, implementación y ejecución de normas de calidad. En el estudio, la OCDE recomendó, entre otros temas, introducir un sistema de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) de los proyectos normativos.

Así, mediante los Decretos Legislativos 1310 y 1448, de 2016 y 2018, respectivamente, se incorpora a la gestión pública el concepto de mejora de la calidad regulatoria, entendido como un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo orientado a promover la eficiencia, eficacia, transparencia y neutralidad en el ejercicio de la función normativa del Estado, siendo el AIR uno de sus instrumentos.

En abril de 2021, se aprobó el reglamento que desarrolla el marco institucional que rige el proceso de mejora regulatoria y establece los lineamientos generales para la aplicación del AIR (Decreto Supremo N° 063-2021-PCM), donde el proceso de consulta ciudadana constituye una parte esencial.

Según este reglamento, a partir de julio del presente año entró en plena vigencia para el Estado peruano el cumplimiento de los estándares de mejora regulatoria, mediante la obligación de aplicar el AIR. Si bien el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) no se encuentra en esta primera etapa de entidades obligadas a aplicar el AIR, no estaría exenta de aplicar los estándares que el Gobierno viene implementando, más aún cuando la mejora regulatoria es parte muy importante del proceso de admisión a la OCDE.

Finalmente, en materia de temas laborales, el Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) es el espacio, según normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde se desarrolla el diálogo tripartito (Gobiernos, trabajadores y empleadores) para debatir y consensuar los temas laborales.

Ninguna de estas disposiciones ha sido cumplida en la emisión del Decreto.

Cabe resaltar que lo mismo ocurrió previamente con el Decreto Supremo N° 001-2022-TR, que restringe la tercerización laboral.



En este caso, la falta de diálogo generó en su momento que la OIT le llamara la atención al MTPE. Asimismo, el [gremio de trabajadores de construcción civil](#) ha cuestionado este decreto supremo por falta de consulta y por la posibilidad de generar mayor desempleo.

De otro lado, a la fecha, se han iniciado un aproximado de 250 acciones legales por la vía de amparo (Poder Judicial) y barreras burocráticas (Indecopi), y ya Indecopi ha tenido un primer pronunciamiento de fondo declarando este decreto supremo como barrera ilegal justamente por no cumplir, entre otras cosas, con el procedimiento de pre publicación previsto en el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS. Asimismo, ya existe un fallo judicial ratificando una medida cautelar a favor de una empresa minera. Y paralelamente, existen más de 10 acciones populares en trámite, una de ellas iniciada por Sedapal, dirigidas a cuestionar constitucionalmente esta norma.

Todos estos mismos argumentos sobre la ilegalidad por no cumplir con las normas de transparencia, prepublicación y consulta se aplican al Decreto.

4. Sobre el Decreto:

Entre las principales disposiciones del Decreto podemos enumerar las siguientes:

- ✓ **Se amplían las causas para llevar a cabo una huelga y se establece que esta puede ser sujeta a la aprobación por silencio administrativo positivo, en solo 3 días.**
- ✓ **El Estado -no un tercero independiente- tiene la última palabra para determinar los puestos que deben considerarse indispensables.**
- ✓ **Se prohíbe el ingreso al centro de labores de trabajadores no plegados a la huelga, forzándolos a acatar una huelga con la que no están de acuerdo. Ello resulta contrario a la libertad y derecho al trabajo de aquellos trabajadores que no estén de acuerdo con la medida**
- ✓ **El arbitraje se configura potestativamente y de manera que solo proceda a iniciativa de los trabajadores, resultando obligatorio para los empleadores. Los miembros de PYMES pueden afiliarse a federaciones.**
- ✓ **Se desploman los costos de registros de sindicatos.**
- ✓ **Grupos minoritarios de los empleados pueden designar a representantes para el resto de los trabajadores.**
- ✓ **No hay límites al porcentaje de trabajadores con fuero sindical. El límite ya no está asociado al tamaño de la empresa.**
- ✓ **Al permitirse asociaciones por rama y cadena productiva, se facilita la sindicalización en sectores cuyas empresas son demasiado pequeñas para tener sindicatos propios.**

Así, el Decreto reduce la probabilidad de generar un diálogo productivo y acuerdos colectivos entre trabajadores y empleadores. Al flexibilizar los requisitos de la convocatoria a una huelga, se permite su inicio sin necesidad de que exista una negociación colectiva en curso, propiciando que se desvirtúe la naturaleza propia de la negociación y existiendo la opción de invocar cualquier razón que, incluso, trascienda el vínculo laboral.



El equilibrio del vínculo laboral entre ambas partes se ve dañado con cambios como el hecho de que solo los trabajadores puedan solicitar el arbitraje potestativo como medio para la solución de la negociación colectiva, quedando la empresa excluida de tal decisión.

Por otro lado, se impide que la empresa disponga que los trabajadores que participen de la huelga puedan ser sustituidos por otros que no se adhirieran a la misma y que no formen parte del sindicato. En el caso de servicios esenciales, el empleador tampoco tendrá mayor cabida en la decisión sobre si deben laborar o no en caso de huelgas, siendo el ministerio quien determine esto “en función a razonabilidad y buena fe”.

Así, los cambios introducidos, en lugar de beneficiar al trabajador, solo lo perjudican, haciendo menos competitivo al empleador y provocando que en el mediano y largo plazo se genere menor empleabilidad.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General