

Carta N° 252-2021/GG/COMEXPERU

Miraflores, 27 de agosto de 2021

Señora Congressista  
**ISABEL CORTEZ AGUIRRE**  
Presidenta de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social  
Congreso de la República  
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N.° 00008/2021-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarla 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 (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) 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 la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), el cual propone derogar el Decreto de Urgencia N.° 038-2020, que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante la COVID-19 y otras medidas (en adelante, “el DU”), el mismo que consideramos carece de estándares mínimos de análisis de impacto regulatorio.

A continuación, manifestamos las siguientes consideraciones:

1. Objetivo del DU.

En un contexto de pandemia originada por la COVID-19, siguiendo lo que sucedía en muchos países en el mundo, el año pasado, nuestro país se vio forzado a imponer medidas de aislamiento social a fin de evitar la propagación del coronavirus, afectando fuertemente la economía nacional.

Frente a ello, se hacía necesario adoptar medidas económico-financieras que minimicen la afectación que viene produciendo la medida de aislamiento en los ingresos de los trabajadores y sus empleadores del sector privado, a fin de asegurar liquidez en la economía y de esta manera dinamizar el mercado.

Así, en abril de 2020, se expidió el DU, que dispone que los empleadores que no puedan implementar la modalidad de trabajo remoto o aplicar la licencia con goce de haber, por la naturaleza de sus actividades o por el nivel de afectación económica, puedan adoptar las medidas que resulten necesarias a fin de mantener la vigencia del

vínculo laboral y la percepción de remuneraciones, privilegiando el acuerdo con los trabajadores.

Excepcionalmente, se dispone que los empleadores podrán optar por la suspensión perfecta de labores (en adelante, “SPL”) exponiendo los motivos que la sustentan, para lo cual se deberá cumplir con los siguientes pasos:

- ✓ Presentar por vía remota una comunicación a la Autoridad Administrativa de Trabajo con carácter de declaración jurada.
- ✓ Dicha comunicación está sujeta a verificación posterior a cargo de la Autoridad Inspectiva de Trabajo, en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles de presentada la comunicación.
- ✓ La Autoridad Administrativa de Trabajo expide resolución dentro de los siete (7) días hábiles siguientes de efectuada la verificación posterior. De no expedirse dicha resolución, se aplica el silencio administrativo positivo.

Cabe resaltar que de comprobarse la falta de correspondencia entre la declaración jurada presentada por el empleador y la verificación realizada por la Autoridad Inspectiva de Trabajo, o la afectación a la libertad sindical, la autoridad competente deja sin efecto la suspensión de labores, debiendo el empleador abonar las remuneraciones por el tiempo de suspensión transcurrido y, cuando corresponda, la reanudación inmediata de las labores. El periodo dejado de laborar es considerado como de trabajo efectivo para todo efecto legal.

Finalmente, se dispone que las medidas adoptadas por el DU rigen hasta treinta (30) días calendario luego de terminada la vigencia de la emergencia sanitaria, la misma que según reciente Decreto Supremo 149-2021-PCM, del 22 de agosto de 2021, dadas las graves circunstancias que afectan la vida de las personas a consecuencia de la COVID-19, se prorroga por el plazo de treinta (30) días calendario, a partir del miércoles 1 de setiembre.

Cabe señalar que la SPL es un mecanismo que exige agotar otras medidas que resulten necesarias a fin de mantener la vigencia del vínculo laboral, por lo que de acuerdo con el Decreto Supremo N.º 011-2020-TR, antes de aplicar la SPL, los empleadores son forzados a otorgar primero los descansos vacacionales adquiridos y pendientes de goce, acordar el adelanto del descanso vacacional futuro, acordar la reducción de la jornada laboral diaria o semanal, acordar reducciones en las remuneraciones, entre otras medidas reguladas que permitan el cumplimiento del objetivo del DU; y asimismo, dicha norma contempla una serie de medidas compensatorias a favor de los trabajadores que se encuentran bajo la SPL, lo que permite que se minimice la afectación que se viene produciendo para aquellos que se encuentran sujetos a este régimen temporal.

De acuerdo con información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE<sup>1</sup>, la mayoría de las comunicaciones de SPL se registraron en abril del año 2020, que fue el mes más perjudicado por las restricciones de actividades implementadas, al registrarse una contracción de la economía en 40.5% respecto a abril de 2019. En dicho mes, se registraron 1,500 comunicaciones de SPL diarias.

---

<sup>1</sup> [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2038301/Anuario\\_2020.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2038301/Anuario_2020.pdf)

Posteriormente, la cantidad de comunicaciones comenzó a descender considerablemente, por lo que en agosto y setiembre del año 2020 solo se presentaron 37 y 24 solicitudes diarias, respectivamente, hasta apenas alcanzar las 212 comunicaciones en todo el mes de diciembre pasado. Es decir, si bien se continuó aplicando, la gran mayoría de comunicaciones obedeció a una respuesta inmediata a la paralización de actividades y la contracción económica generada, poniendo en serio riesgo la subsistencia de las unidades empresariales y, por ende, los puestos de trabajo.

De un tiempo a esta parte, en la medida que el reinicio de actividades ha sido progresivo, han ido decayendo las comunicaciones de SPL y estas se han circunscrito a actividades que se encontraban paralizadas. De un total de 10,000 comunicaciones recibidas en mayo de 2020, únicamente se registraron 400 en agosto del año pasado. Adicionalmente, cabe indicar que el 80% de comunicaciones de SPL se dio en empresas con menos de 10 trabajadores, por lo que se evidencia que se ha tratado de microempresas que no buscan romper el vínculo laboral<sup>2</sup>.

Asimismo, es relevante considerar que la gran mayoría de empleadores que comunicaron la SPL pertenecieron al sector comercio, hoteles y restaurantes, inmobiliarias y construcción, e industrias manufactureras. Esto no sorprende, ya que el PBI del sector comercio se contrajo en 16% el año pasado y la demanda interna disminuyó en 9.8% según el Banco Central de Reserva del Perú, explicada por un menor consumo privado y menor inversión en el país. Por su parte, el sector hoteles y restaurantes registró una contracción de su PBI en 50.5% el año 2020, mientras que en el sector construcción disminuyó en 13.9% y en la manufactura, 13.4%.

Muchos sectores económicos aún vienen siendo severamente afectados por la emergencia sanitaria y la crisis económica generada por la COVID-19, viéndose especialmente perjudicados el sector turismo y diversas actividades de entretenimiento. En un estudio realizado a fines de abril de este año<sup>3</sup>, se ratificó que el Perú fue el país más afectado en el año 2020 por la caída del turismo en medio de la pandemia, situación que, en menor medida, se sigue suscitando, ya que no se trata de un escenario fácilmente reversible. Así, la actividad turística en el Perú sufrió una caída de 73%, con el declive más alto en toda la región, siendo que en Chile, Argentina y Colombia registraron caídas de 25%, 27% y 30%, respectivamente<sup>4</sup>. De acuerdo con el referido estudio, se espera que la recuperación del sector a niveles prepandemia llegue recién en el 2022, lo que dependerá de la libertad de movimiento, la infraestructura y el costo económico de viajar.

Asimismo, actividades como bares, discotecas, cines, tragamonedas y casinos (salas de juegos), iglesias, actividades deportivas en instalaciones públicas o privadas, así como algunos servicios relacionados al arte, entretenimiento y esparcimiento aún se encuentran parcialmente restringidas o vienen retornando en forma progresiva; incluso en el caso de restaurantes y tiendas comerciales y conglomerados, que

<sup>2</sup> <https://elcomercio.pe/economia/peru/ministerio-de-trabajo-el-78-de-solicitudes-de-suspension-perfecta-de-labores-ya-se-han-resuelto-mtpe-essalud-subsidio-noticia/>

<sup>3</sup> <https://www.datasur.com/pandemia-peru-sigue-recibiendo-fuerte-impacto-en-sector-turismo/>

<sup>4</sup> “El turismo en Sudamérica es más frágil que en Norteamérica y Europa, y en el 2020 la pandemia acentuó los factores que desfavorecen la afluencia de turistas a estos países, como la inestabilidad política, la corrupción y la delincuencia”, detalla el informe de GlobalData publicado por RPP Perú.

pueden funcionar con un aforo determinado, por lo que dichos rubros requieren de medidas de acompañamiento destinadas a evitar la destrucción de más empleos formales y el crecimiento desmedido de la informalidad, así como impedir el quiebre de empresas que eran viables antes de la crisis y que podrían continuar siéndolo después de esta.

Por tanto, a fin de evitar que las empresas de estos u otros sectores afectados opten por ceses colectivos de personal o liquidaciones, deberán mantenerse mecanismos destinados a evitar que las empresas quiebren, se destruyan más puestos de trabajo y queden desprotegidos los ingresos de las familias más vulnerables<sup>5</sup>. Así, medidas tales como la SPL podrán lograr dicho cometido e incluso contribuyen a que sea viable recuperar los niveles de producción pre-COVID, así como retomar una agenda pro-crecimiento que apuntale el ritmo de expansión de los próximos años<sup>6</sup>.

Cabe indicar que en la medida que la SPL permite que no se rompa el vínculo laboral, este mecanismo cumple un rol fundamental para la subsistencia de los puestos de trabajo (la alternativa sería el despido o los ceses colectivos). Y esto es más crítico aún en un contexto en que los contagios repunten a corto plazo y se restrinjan nuevamente las actividades de ciertos sectores económicos ante la anunciada e inminente “tercera ola”.

## 2. Mejora regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.

En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N.º 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio recientemente, mediante la Resolución Legislativa del Congreso N.º 023-2020-2021-CR, que dispone la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, “el Reglamento”), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75 del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-

---

<sup>5</sup> En general, la sobrevivencia de las empresas grandes formales es particularmente importante, pues estas explican el 80% de la producción y el 60% del empleo formal.

<sup>6</sup> IPAE, medidas de corto plazo para la reactivación económica: <https://www.ipae.pe/wp-content/uploads/2020/08/RDN-Medidas-para-la-reactivacion-economica.pdf>

beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

En el caso del Proyecto, es preciso afirmar que esto no se ha cumplido. A efectos de un correcto AIR, no basta con solo “afirmar” algo para sustentar la necesidad de una propuesta de modificación normativa. El proceso de calidad regulatoria se inicia con la correcta identificación y dimensionamiento de un problema de política pública, con sustento en evidencia, para después analizar cuál sería la mejor opción para atender esa problemática, sea o no regulatoria o normativa.

En este caso en particular no queda claramente definido cuál es el problema de política pública que se quiere atender, y es justamente esta carencia regulatoria la que vicia el Proyecto desde su génesis, ya que parte de una concepción ideológica que no tiene correlato en la evidencia y que termina desvirtuando la solución propuesta, que es la derogación de un mecanismo que, contrariamente a lo afirmado, terminará perjudicando a quien busca proteger, es decir, al trabajador.

De acuerdo con su exposición de motivos, estas son algunas de las razones que justificarían la propuesta, las cuales serán analizadas seguidamente:

- a) *Muchas empresas han hecho un uso indiscriminado de la SPL al advertir que resulta imposible para la autoridad de trabajo poder fiscalizar el cumplimiento de las condiciones legales que las empresas deben cumplir para poder aplicar dicha medida. Asimismo, la aplicación del silencio administrativo positivo implica una desprotección para los trabajadores, ya que el simple transcurso del tiempo permite que las empresas adopten la SPL, sin que para ello se realice una debida verificación de los fundamentos para aplicar la medida.*

Lo expresado en el párrafo anterior es un claro ejemplo del sesgo que motiva el Proyecto y que no permite un análisis objetivo del problema de política pública que pretende resolver.

Como bien lo han reconocido las propias autoridades de la Autoridad de Trabajo, la mayoría de las comunicaciones han sido resueltas, justamente para que no opere el silencio administrativo positivo; y de lo resuelto, la gran mayoría ha sido en términos improcedentes, por considerar que no se acreditaron las condiciones que habilitarían la SPL.

Es decir, no se acredita ningún “uso indiscriminado”, sino el uso de una herramienta creada y aplicada justamente con el objetivo de mantener puestos de trabajo, no como un “despido disfrazado”, como errónea e infundadamente se afirma en la sección de análisis costo beneficio.

- b) *Muchas empresas que se acogieron a la SPL fueron también beneficiarias de los fondos de Reactiva Perú para continuar con la cadena de pagos. Asimismo, el 74% de los empleados a los que se les aplicó SPL laboraba en 817 grandes compañías en sectores comercio, inmobiliario, manufactura y transporte.*

Al igual que en el acápite anterior, estos argumentos hacen alusión a afirmaciones arbitrarias, sin base o sustento legal. En primer término, se tiene que las normas que regulan el Programa Reactiva Perú<sup>7</sup> detallan expresamente los requisitos y obligaciones que deben cumplir las empresas que se acojan a este programa; los cuales, en ningún extremo, señalan como un requisito para el otorgamiento o vigencia del crédito que las empresas no apliquen la SPL o que deban obligarse a no hacerlo. De igual forma, las normas que regulan la SPL<sup>8</sup> tampoco establecen restricciones y/o impedimentos entre ambas medidas.

Y ello es así porque el objetivo del programa Reactiva Perú es garantizar la continuidad en la cadena de pagos de las empresas respecto a proveedores y trabajadores, por lo que no se debe considerar que el acceso a este programa es excluyente de la medida de SPL. Así, toda empresa que enfrenta una crisis económica –en ejercicio de su libertad empresarial– cuenta con la autonomía suficiente para elaborar su propio plan de reactivación, resultando totalmente válido que una empresa que registra pérdidas, por ejemplo, decida acceder al préstamo del Programa Reactiva, y con una parte del mismo pague a sus proveedores y con la otra pague parte de su planilla de trabajadores, optando por realizar operaciones temporalmente con la mitad de su personal (suspensión perfecta parcial), siendo totalmente válida la aplicación de ambas medidas.

Por tanto, si la SPL se encuentra debidamente sustentada en los supuestos contemplados en la norma, podría haber sido aplicada por cualquier empleador sin que exista ninguna limitación o restricción normativa que considere el tamaño o tipo de empleador, sector y/o actividad económica o si previa o simultáneamente el empleador se ha acogido a alguno de los beneficios, facilidades o programas de crédito creados por el Estado en el marco del estado de emergencia por la COVID-19.

- c) *Resulta gravoso que la facultad de suspender a los trabajadores se derive de la crisis sanitaria, independientemente de la evolución de mitigación del impacto de la crisis o de las medidas de estímulo para la reactivación económica que pueden darse con el tiempo.*

El proceso de acogimiento a la SPL considera la real situación económica en la que se encuentra el empleador. Así, las normas complementarias establecidas mediante Decreto Supremo N.º 011-2020-TR disponen que los empleadores requieren presentar información del nivel de afectación económica que enfrentan (artículo 7.2), el cual se define como la ratio de masa salarial sobre ventas; es decir, la división entre el total de masa salarial sobre el total de ventas en el mes previo a la adopción de la medida correspondiente.

---

<sup>7</sup> Decreto Legislativo N.º 1455, Decreto Legislativo N.º 1457 y Resolución Ministerial N.º 134-2020-EF/15

<sup>8</sup> Decreto de Urgencia N.º 038-2020 y Decreto Supremo N.º 011-2020-TR

Por tanto, el criterio para permitir la implementación de la SPL considera la severidad del perjuicio económico de los empleadores, así como el costo de la planilla, por lo que, conforme las empresas vayan superando la crisis económica a consecuencia de las medidas de estímulo para la reactivación económica y otras medidas de mitigación, será menor el número de empresas y/o empleadores que califiquen para la SPL en caso opten por solicitar la aplicación de dicha medida.

En ese sentido, lo afirmado en el Proyecto sobre este punto no resulta gravoso, pues como ha sido expuesto, la facultad de suspender a los trabajadores no es ajena ni independiente a la evolución de mitigación del impacto de la crisis o de las medidas de estímulo para la reactivación económica que pueden darse con el tiempo, sino que conforme la situación económica de las empresas del país vaya mejorando, se irán reduciendo los casos en los que se aplique la medida.

Al margen de lo desarrollado anteriormente, de acuerdo con lo dispuesto en el Proyecto, se busca que los trabajadores sujetos a la SPL retornen a sus labores de manera inmediata. Al respecto, cabe indicar que ello no sería posible en la medida que la derogación del DU no tendría un efecto retroactivo<sup>9</sup>. Por lo tanto, las suspensiones autorizadas que actualmente se encuentran vigentes no perderían su validez.

A diferencia de lo expuesto en el Proyecto, en caso este sea aprobado, lo que ocurrirá es que dejará de existir el mecanismo legal para ingresar más solicitudes de SPL y, por ende, no podrían ingresar nuevas solicitudes. Por tanto, todas aquellas solicitudes que se encuentren vigentes o se encuentren pendientes de aprobación, no se verían afectadas, por lo que la derogación propuesta no cambiaría lo ya existente, sino que pondría a los trabajadores, las empresas y los puestos de trabajo que estas generan, en un peor escenario en un contexto de subsistencia de la crisis sanitaria y económica, razón por la cual se habría prorrogado recientemente el estado de emergencia.

Finalmente, a pesar de la reciente modificación del Reglamento, el análisis costo beneficio del Proyecto reitera la gran falencia que se arrastra desde hace un tiempo. Ya no se puede permitir que los proyectos de ley que se vean en el Congreso sostengan que no generarán gasto, sobre todo una propuesta con impacto laboral de esta magnitud. Como dijimos previamente, el vigente artículo 75 del Reglamento exige que las propuestas deban contener un análisis costo-beneficio que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental. Nada de eso se encuentra en el Proyecto.

### 3. Conclusiones.

Fuera de casos aislados, la SPL ha demostrado ser una medida necesaria para afrontar los efectos sanitarios, económicos y legales de la pandemia y llegó a

---

<sup>9</sup> Constitución Política del Perú

**Artículo 103.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho**

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas. Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, cuando favorece al reo.

comprender el año pasado a más de 300 mil trabajadores. A la fecha, con la reanudación de actividades, aproximadamente 10 mil personas continúan en SPL.

Con la inminente llegada de la tercera ola, las limitaciones de la emergencia nacional (que se acaba de prorrogar), la crisis económica y los cambios en el trabajo remoto, es previsible que las actividades relacionadas con la educación, eventos, entretenimiento, turismo y hotelería, restaurantes y otros, requieran mantener en SPL a un grupo importante de sus trabajadores. Si se deroga la SPL, solo habría dos caminos para el 10% aproximado de empresas que aún no operan al 100%: iniciar un proceso de cese colectivo (solo se ha aprobado un caso desde que comenzó la pandemia) o liquidar la empresa.

Por ello, deberían mantenerse las soluciones legales que contribuyeron a evitar que los empleos se sigan destruyendo y trabajar más bien en reconstruir el millón de puestos formales perdidos. Si hay trabajadores que no son reintegrados a su labor pese a que la empresa ya está operando al 100%, la solución no es derogar la SPL, sino activar las inspecciones, multas, juicios y denuncias.

La mirada del Estado no debería estar centrada en afectar a las empresas que usan adecuadamente la SPL para lograr la sostenibilidad de sus negocios y mantener el empleo de sus trabajadores. El foco debería estar en ver soluciones para las empresas informales, los trabajadores sin seguro y para las familias sin protección social.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos imprescindible que el Estado cuente con un marco regulatorio que fomente y no trabe la adaptación de las empresas a las nuevas condiciones económicas, mediante procesos ordenados y predecibles que permitan evitar la quiebra de más empresas y pérdidas de empleo.

Por todas las cuestiones expuestas en la presente carta, consideramos que el Proyecto no cumple con un adecuado AIR, no posee sustento basado en evidencia que lo justifique, y lejos de cumplir con el objetivo de proteger a los trabajadores, puede ocasionarles un mayor daño. Por ello, consideramos que no debería ser aprobado y enviado al archivo.

Agradeciendo su gentil atención, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

**Jessica Luna Cárdenas**  
Gerente General