



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo  
DIRECCION GENERAL DE TRABAJO

17 NOV 2017

RECEPCION  
Registro: 81 Hora: 05:12

INFORME N° 92 -2017-MTPE/2/14.1

PARA : Juan Carlos Gutiérrez Azabache  
Director General de Trabajo

DE : Víctor Renato Sarzo Tamayo  
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)

REFERENCIA : Oficio N° 4622-2017-MTPE/4 (H.R. N° I-202032-2017)

FECHA : 17 de noviembre de 2017

### I. ASUNTO

Opinión técnica sobre la Queja contra el Gobierno peruano por supuesto incumplimiento de sus compromisos laborales contenidos en el Acuerdo Comercial suscrito entre Perú y la Unión Europea.

### II. ANTECEDENTES

Mediante el oficio de la referencia, la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo requiere a la Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo emitir opinión técnica en relación a la Queja presentada por sindicatos peruanos y organizaciones europeas contra el Estado peruano en el marco del Acuerdo Comercial (AC) suscrito entre Perú y la Unión Europea.

De manera específica, la Queja señala que el Perú habría incumplido el AC por mantener regímenes especiales que afectan a los trabajadores ligados al comercio en los sectores textil, confecciones y agrario, tanto en el ejercicio de su derecho a la libertad sindical, como en la posibilidad de alcanzar un trabajo decente y productivo; mantener una normativa que protege de forma reducida el ejercicio de los derechos fundamentales de los trabajadores, en particular, la libertad sindical; la debilidad institucional de las instancias responsables de la fiscalización laboral; y, el incumplimiento sistemático de las penalidades impuestas por el sistema inspectivo y judicial.

En atención a ello, y conforme a lo previsto en el artículo 49 del Reglamento de Organización y Funciones de este Ministerio, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2014-TR, cumplimos con alcanzar nuestras consideraciones técnicas respecto a las materias de nuestra competencia.

### III. ANÁLISIS

Cabe señalar que el presente análisis se basa en el contenido de la Queja referido a las supuestas violaciones de los derechos fundamentales presentes en los regímenes especiales de exportación no tradicional (Decreto Ley N° 22342) y promoción del sector agrario (Ley N° 27369).



## 1. El régimen especial de exportaciones no tradicionales

El Decreto Ley N° 22342, promulgado en el año 1978, regula un régimen especial de contratación temporal a favor de las empresas que exporten directamente o por intermedio de terceros el 40% del valor de su producción anual efectivamente vendida.

Esta norma tuvo como objetivo promover la actividad exportadora de productos no tradicionales, de modo que se mejore la situación del país en el comercio exterior, y a su vez, se incentive el acceso al empleo formal en dicha actividad económica. Todo lo señalado guarda correspondencia con los artículos 23° y 58° de la Constitución Política del Perú<sup>1</sup>.

Sobre el particular, es importante indicar 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 recalda en el Expediente N° 00393-2011-PA/TC, el referido colegiado ha establecido 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)".

Adicionalmente, en la sentencia recalda 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 de exportación no tradicional y las causales de su desnaturalización:

"3. (...) la sola suscripción de un contrato de trabajo sujeto a modalidad bajo el régimen laboral especial del Decreto Ley N° 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° 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° 22342, cuyo texto dispone que la "contratación dependerá de: (1) Contrato de exportación, orden de compra o documentos que la origina. (2) Programa de Producción de Exportación para satisfacer el contrato, orden de compra o documento que origina la exportación".

<sup>1</sup> El artículo 23° de nuestra Constitución señala que "(...) El Estado promueva condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo". Por su parte, el artículo 58° de la norma suprema menciona que "(...) el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo (...)".



Sin perjuicio de lo señalado por el Tribunal Constitucional, cabe indicar que esta Dirección de Línea, a propósito de proyectos de ley presentados en el seno del Congreso de la República, se ha mostrado a favor del establecimiento de un límite temporal a los contratos laborales de exportación no tradicional, los cuales actualmente son de renovación indefinida.<sup>2</sup>

## 2. El régimen laboral agrario

A través de 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, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 31 de octubre del año 2000.

Así, en la sentencia referida, el Tribunal ha aplicado el Test de Igualdad a fin de evaluar si existen afectaciones al principio – derecho a la igualdad en el régimen agrario. Dicho test implica resumidamente el análisis de tres subprincipios: el de idoneidad, necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto.

A continuación, pasamos a citar los fundamentos que resultan relevantes de la sentencia:

- El Tribunal considera que la norma legal implica 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.

El trato diferenciado no se basa en motivos proscritos por la Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, etc.). Por el contrario, la intervención legislativa diferenciada se basa en la naturaleza de las cosas, esto es, en 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 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, en cumplimiento del rol que compete al Estado en esta materia (artículos 22, 23, 58, 88 de la Constitución) (fundamento 76).
- El establecimiento de una legislación laboral especial, diferenciada del régimen laboral común (en cuanto a remuneración, descanso anual vacacional, e indemnización por despido) para el sector agrícola es un medio idóneo para promover y fomentar el empleo en este ámbito de la economía (sector de desarrollo preferente por mandato constitucional), en el que se requiere generar incentivos para lograr dicho fin constitucional. Se trata de una opción que es la menos gravosa en virtud de la singularidad del sector agrario (fundamento 79).

<sup>2</sup> Sobre el particular, adjuntamos el Informe N° 47-2017-MTPEJ/14.1.



PERÚ

Ministerio  
de Trabajo  
y Promoción del Empleo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- Señala el Tribunal que 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°), es, sin duda, superior. En consecuencia, el Tribunal considera que se ha superado el análisis de proporcionalidad *stricto sensu* (fundamento 80).
- Destaca el supremo intérprete de la Constitución cuatro cuestiones importantes: (i) los derechos fundamentales del régimen laboral común establecidos en la Constitución, constituyen la base sobre la que se consagra el régimen laboral agrario y es tutelable mediante procesos constitucionales en caso de violación; (ii) La Ley N° 27360 tiene una vocación de temporalidad que no se debe perder de vista, y la última prórroga prevista ha extendido su vigencia hasta el año 2021; y, (iii) El Estado, a través del servicio público de la Inspección del Trabajo, es el "(...) encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden sociolaboral (...), de exigir las responsabilidades administrativas que procedan, (...) de conformidad con el Convenio N.º 81 de la Organización Internacional del Trabajo"; además tiene como parte de sus funciones la "(...) vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, ya se refieran al régimen de común aplicación o a los regímenes especiales". Así, el Estado, a través de su servicio inspectivo, tiene la responsabilidad de velar por que las condiciones sociolaborales de regímenes especiales, como el sector agrario, se cumplan adecuadamente; y finalmente (iv) el régimen especial laboral para el sector agrario prevé condiciones mínimas; en consecuencia, nada impide que se pacte por encima de lo normativamente previsto.



Como puede verse, el Tribunal Constitucional ha confirmado la constitucionalidad del régimen laboral especial para el sector agrario en atención a las particularidades de este sector, así como en base al rol especial que corresponde promover en ciertos campos al Estado.

Finalmente, y sin perjuicio de lo señalado por el Tribunal Constitucional, cabe indicar que esta Dirección de Línea, a propósito de proyectos de ley presentados en el seno del Congreso de la República, se ha mostrado a favor de la reconducción en cierto grado del régimen laboral agrario al esquema legislativo planteado para el régimen general de la actividad privada, atendiendo al desarrollo económico sostenido de la actividad agraria.<sup>3</sup>

#### IV. CONCLUSIÓN

El ordenamiento jurídico peruano contempla la regulación de regímenes laborales especiales para los sectores agrario y de exportación no tradicional, en atención a la particularidad de sus características y a sus fines promocionales. Al respecto, cabe señalar que en reiterada y uniforme jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha declarado la constitucionalidad de ambos regímenes. Sin perjuicio de ello, esta Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo se ha mostrado a favor de determinadas medidas

<sup>3</sup> Al respecto, adjuntamos el Informe N° 11-2017-MTPE/2/14.1.



*"Año del Buen Servicio al Ciudadano"*

legislativas que refuerzan los niveles de protección de los trabajadores de estos sectores.

Atentamente,

RENATO SARZO TAMAYO  
Director de Políticas y Normativa de Trabajo (e)  
Dirección General de Trabajo

