



PERÚ

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

INFORME N° 101 -2016-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)

Fecha: 14 de julio de 2016

Asunto: Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 4524/2014-CR, Ley que restituye los derechos laborales y beneficios sociales a los trabajadores de las empresas azucareras en el Perú.

Referencia: Hoja de Ruta N° 68997-2015-EXT



Es grato dirigirme a usted para dar respuesta al documento de la referencia, por medio del cual el Congreso de la República solicita nuestra opinión técnica en relación al Proyecto de Ley N° 4524/2014-CR (en adelante, el Proyecto de Ley), que restituiría los derechos laborales y beneficios sociales a los trabajadores de las empresas azucareras en el Perú.

A continuación, explicaremos el contexto económico por el cual atravesaron las empresas azucareras a fin de efectuar un análisis integral de la viabilidad jurídica del Proyecto de Ley.

I. ANTECEDENTES

La consolidación de grandes plantaciones dedicadas a la producción de azúcar se produjo entre los años 1889 y 1905, pues la baja de precios por la sobreproducción mundial ocasionó la quiebra de pequeños y medianos propietarios. Esta situación, junto al incremento de la demanda internacional de esta materia ocasionada por la Primera Guerra Mundial, generó la denominada *Época del Oro de los Barones del Azúcar*. De esa manera, el Perú se perfiló como una economía principalmente exportadora de azúcar.

A mediados de ese siglo, con la reforma agraria y el cambio de modelo productivo, se instauraron políticas que alteraron la industria azucarera, pues significaron el reemplazo de un modelo basado en haciendas por uno estructurado a partir de una visión colectiva del trabajo: las cooperativas. De allí que, a *"partir de 1976 se empieza a configurar la*



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

llamada 'crisis del azúcar' en el Perú, donde confluyen factores internos de gestión y externos de mercado"¹.

La realidad político-económica de décadas posteriores no permitió la implementación de políticas orientadas a la mejora de este sector, de manera que la industria azucarera se mantuvo estancada y el mercado peruano fue abastecido principalmente por importación. Recién a mediados de la década de 1990, el Estado emitió un conjunto de normas orientadas a privatizar a las cooperativas azucareras, ya que la crisis fue atribuida al modelo cooperativista.

De las normas emitidas, cabe destacar la publicación del Decreto Legislativo N° 802, Ley de Saneamiento Económico Financiero de las Empresas Agrarias Azucareras, en tanto es el primer dispositivo orientado a privatizar la industria azucarera, mediante la conversión de cooperativas a sociedades anónimas y la consecuente venta de acciones a inversionistas privados.

Las consecuencias del referido decreto legislativo, y demás normas que se emitieron en el mismo sentido, fueron *"efectos agregados, con un incremento significativo de la producción nacional de azúcar procesada"*.² Sin embargo, el problema que presentaron estas medidas fue que no tuvieron igual impacto en todas las azucareras. En efecto, como producto de la producción legislativa se conformaron en los hechos los siguientes grupos:

"Grupo A: Laredo (Grupo Manuelita); San Jacinto (Picasso-Candamo); Paramonga (Wong), Cartavio (Empresarios Arequipeños), Chucarapi (Empresarios Arequipeños) y Pucalá (...).

Grupo B: Tumán y Andahuasi, aunque no tienen socios inversionistas, (...) están logrando salir a flote.

¹ ORREGO PENAGOS, Juan Luis. La República Aristocrática: Introducción. Blog Historia del Perú, América Latina y el Mundo s.XIX y s.XX. Revisado el 18 de noviembre de 2015. En:

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/juanluisorrego/2008/09/16/la-republica-aristocratica-introduccion/>.

² ZEGARRA MENDEZ, Eduardo. La industria azucarera peruana en el contexto internacional y la posible firma del TLC con los Estados Unidos". Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio. Octubre 2004, p. 14.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

Grupo C: Pomalca, Tumán, Casagrande y Cayaltí; con grandes problemas económicos y sociales, no han conseguido atraer inversión privada".³

Por ello, teniendo en cuenta que algunas de las empresas no consiguieron impulsar su productividad, se emitió la Ley N° 28027, estableciendo los siguientes tres (3) mecanismos para su reflote:

- Capitalización de deudas tributarias
- Reprogramación de aportaciones al Sistema Privado de Pensiones
- Suspensión de la ejecución de medidas cautelares, garantías reales o personales y similares.

Sin embargo, estos mecanismos no lograron el reflote de todas las empresas de la industria azucarera nacional, razón por la cual el Congreso de la República emitió una serie de normas adicionales para alcanzar dicho objetivo, algunas de las cuales tuvieron repercusiones en los derechos laborales de este sector. Por ello, el análisis del Proyecto de Ley tomará en cuenta estas consideraciones.



II. ANÁLISIS

El Proyecto de Ley tiene como finalidad restituir los derechos laborales y los beneficios sociales de los trabajadores de las empresas azucareras, para lo cual plantea tres (3) acciones concretas: i) excluir las obligaciones laborales, sociales y tributarias de los alcances del artículo 3 de la Ley N° 29299, modificada por la Ley N° 29822; ii) dejar sin efecto las administraciones judiciales; y iii) derogar el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 802, Ley de Saneamiento Económico Financiero de las Empresas Agrarias Azucareras.

En relación a los puntos i) y iii), debemos señalar que el artículo 3 de la Ley N° 29299, modificada por la Ley N° 29822, regula el cronograma de pagos que deben seguir las empresas azucareras para la cancelación sistemática de sus adeudos (en adelante el Cronograma de Pagos). Mientras que el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 802 establece el privilegio de postergar el pago de la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), limitándose a la cancelación de los respectivos intereses.

Estas disposiciones significan un tratamiento diferenciado en relación al régimen laboral general de la actividad privada, ya que en este régimen general "[l]a falta de pago de la remuneración en la oportunidad correspondiente, salvo razones de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados por el empleador" constituye un acto de hostilidad equiparable al despido y, por tanto, el trabajador podrá accionar contra el empleador, de

³ Ibidem, p. 12.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

conformidad con el artículo 30 del Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por el Decreto Supremo Nº 003-97-TR (en adelante, la LPCL).

Asimismo, en el régimen general, para el retiro de los depósitos efectuados por concepto de CTS y sus intereses, el trabajador acompañará a su solicitud de retiro una comunicación del empleador en la que se acredita el cese. El empleador entregará dicha certificación al trabajador dentro de las 48 horas de producido el cese, para que el trabajador discrecionalmente pueda ejercer el cobro de este beneficio social (artículo 45 del Texto Único Ordenado de la Ley de Compensación de Tiempo de Servicios, aprobado por Decreto Supremo Nº 001-97-TR).

Sin embargo, llegados a este punto, no debe perderse de vista que tanto el artículo 3 de la Ley Nº 29299, modificada por la Ley Nº 29822, como el artículo 22 del Decreto Legislativo Nº 802, constituyen una parte del conjunto de medidas instauradas para el reflote del sector azucarero, las cuales, conforme se señaló en el punto I del presente informe (Antecedentes), han venido implementándose desde los años noventa a través de una serie de normas emitidas por el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República en diversas materias (laboral, tributaria, comercial, etc.).



Al respecto, especialmente en lo referente a la Ley Nº 28027, Ley de la actividad de la industria azucarera, la doctrina ha señalado que:

"Las circunstancias que nos permiten calificar al desarrollo de la actividad azucarera como un tema de interés público, son principalmente que, al momento de la promulgación de la Ley, (i) la industria azucarera a duras penas podía abastecer la demanda nacional. Por ello, si las empresas (Cayaltí, Pomalca y Tumán) no recibían la protección del Estado, probablemente dejarían de funcionar, dejando el mercado nacional en un riesgo de quedar desabastecido de un producto de primera necesidad; (ii) existían 9,389 trabajadores que dependían de estas empresas y, al mismo tiempo, 100,591 personas que tenían alguna vinculación con el desarrollo de la actividad de las empresas(23); y, (iii) las empresas tenían elevados pasivos laborales y deudas con sus acreedores, las cuales en esa época eran imposible de pagar si continuaban en el mismo estado económico, los más perjudicados serían los trabajadores, quienes no podrían cobrar las deudas⁴.

⁴ SINCHI, Carla y otros. ¿Solución o sobreprotección? La intervención del Estado en la economía, a propósito de la llamada Ley Oviedo. En: *Ius et veritas*, Nº 42, p. 431. Revisado el 4 de marzo de 2016. En:

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/viewFile/12105/12671>.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

En el mismo sentido, a raíz de la aplicación del régimen de protección patrimonial establecido en la Ley N° 28027, el Tribunal Constitucional reconoció que la crisis que afectó el sector azucarero originó la necesidad de intervenir en este mercado⁵; sin embargo, con posterioridad, el Tribunal señaló que este amparo no podía ser permanente sino que debía aplicarse en el marco de los principios constitucionales, razón por la que no era admisible una prórroga permanente del referido régimen ⁶.

Siendo ello así, el tratamiento diferenciado establecido a favor de las azucareras, y reflejado en el artículo 3 de la Ley N° 29299, modificada por la Ley N° 29822, y en el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 802, fue válidamente admitido conforme a los principios que rigen nuestro ordenamiento jurídico, no obstante debía plasmarse en el cumplimiento del objetivo de reflote del sector azucarero.

En esa línea, si bien resulta conforme a la Constitución Política una iniciativa normativa cuya finalidad sea el efectivo goce de los derechos laborales reconocidos a los trabajadores, observamos que Proyecto de Ley no sólo carece de una evaluación acerca de las consecuencias económicas que podría tener la eliminación o modificación de las diversas medidas implementadas a favor del sector azucarero (como lo son el artículo 3 de la Ley N° 29299 y el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 802), sino que además no recoge algún análisis específico sobre el impacto positivo o negativo que tales medidas han tenido a lo largo de estos años, tanto a favor de las empresas favorecidas como de los trabajadores comprometidos. Ambos niveles de análisis, a consideración de esta Dirección de Políticas y Normativa de Trabajo, resultan necesarios para la procedencia del Proyecto de Ley.⁷



⁵ Véase los fundamentos 5, 23 y 24 de la sentencia recaída en el expediente N° 0579-2008-PA/TC.

⁶ Este criterio jurisprudencial puede observarse en la sentencia recaída en el expediente N° 2465-2011-AA, y en los expedientes Nos 4720-2011-PA/TC, 2465-2011-AA y 03906-2011-PA/TC.

⁷ Recomendamos en este punto tomar en cuenta lo establecido en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Jurídica, el cual señala lo siguiente:

3.1. *El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.*

3.2. *El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.*

3.3. *Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precisadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla.*



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

Por tanto, la viabilidad jurídica del Proyecto de Ley en relación al punto i) y iii) dependerá de las evaluaciones de impacto que puedan realizarse, a fin de analizar posteriormente si tales consideraciones económicas justifican, en el marco de los principios y valores que guían nuestro ordenamiento jurídico, el establecimiento o no de un tratamiento diferenciado.

En relación al punto ii), sobre dejar sin efecto las administraciones judiciales, debemos señalar que la administración judicial de bienes es una figura jurídica recogida en nuestro ordenamiento jurídico, particularmente en el artículo 972 del Código Civil, así como en los artículos 769 a 780 del Código Procesal Civil.

Al respecto, destacada doctrina ha señalado que *"cuando se habla de 'administración judicial' se hace referencia a la designación por parte del Juez de aquél sujeto que estará encargado de, justamente, administrar los bienes o llevar adelante toda o algunas de aquellas actividades necesarias para el logro del objeto social de un determinado ente (o, como veremos, en el interés de determinadas categorías de sujetos)"*⁸.

En ese sentido, la administración judicial constituye una concretización del ejercicio de la potestad jurisdiccional de los jueces, la cual es independiente y no puede ser interferida por autoridad alguna, conforme al artículo 139.2 de la Constitución Política del Perú⁹. Por tanto, estimamos que el Proyecto de Ley, en el extremo de dejar sin efecto determinadas administraciones judiciales, contravendría la Constitución Política.

III. CONCLUSIÓN

La crisis del sector azucarero demandó la intervención del Estado en el mercado, lo cual se reflejó en un conjunto de medidas a favor de este sector industrial (tratamiento diferenciado). Sin embargo, estos privilegios no son absolutos, sino que se legitiman en tanto cumplan con el objetivo de reflotar la industria azucarera.

Si bien resulta conforme a la Constitución Política una iniciativa normativa cuya finalidad sea el efectivo goce de los derechos laborales reconocidos a los trabajadores, observamos que Proyecto de Ley no sólo carece de una evaluación acerca de las

⁸ ARIANO DEHO, Eugenia. La medida cautelar de administración judicial en materia societaria (Estudio Preliminar). Vol. 6, Nº 73, p. 73 - 86, 2004. Revisado el 4 de marzo de 2016. En:

<http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/articulo/viewFile/10462/9666>

⁹ De acuerdo a dicha norma, *"son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno"*.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo



Trabajo

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*

consecuencias económicas que podría tener la eliminación o modificación de las diversas medidas implementadas a favor del sector azucarero (como lo son el artículo 3 de la Ley Nº 29299 y el artículo 22 del Decreto Legislativo Nº 802), sino que además no recoge algún análisis específico sobre el impacto positivo o negativo que tales medidas han tenido a lo largo de estos años, tanto a favor de las empresas favorecidas como de los trabajadores comprometidos. Ambos niveles de análisis resultan necesarios para la procedencia del Proyecto de Ley.

Finalmente, recomendamos reevaluar el Proyecto de Ley en el extremo que deja sin efecto las administraciones judiciales que existen en determinadas empresas del sector azucarero, por representar una interferencia en el ejercicio constitucional de la potestad jurisdiccional.

Sin otro particular.

Atentamente.

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

