

ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL ENTRE PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS

INFORME PÚBLICO DEL EXAMEN DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA ANTE LOS EE.UU. 2015-01 (PERÚ)



OFICINA DE ASUNTOS COMERCIALES Y LABORALES
DIRECCIÓN DE ASUNTOS LABORALES INTERNACIONALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO DE LOS EE.UU.

18 DE MARZO DE 2016

INFORME PÚBLICO DEL EXAMEN DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA ANTE LOS EE.UU. 2015-01 (PERÚ)

Resumen ejecutivo

Propósito del Informe

El presente informe se ha preparado en respuesta a la Comunicación a los EE.UU. 2015-01 (Perú), presentada el 23 de julio de 2015 a la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA) de la Dirección de Asuntos Laborales Internacionales del Departamento de Trabajo de los EE.UU. por el Foro Internacional de Derechos Laborales, Perú Equidad, y siete organizaciones de trabajadores peruanas conforme al Artículo 17.5 del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos (PTPA). En la comunicación se alega que ha habido violaciones del Capítulo Laboral del PTPA, que entró en vigor el 1 de febrero de 2009. El 21 de septiembre de 2015, la OTLA aceptó la comunicación para examen, tras haber considerado los factores expuestos en las Pautas de Procedimiento. En virtud de las Pautas de Procedimiento, la OTLA emitirá un informe público dentro de los 180 días siguientes a la aceptación de una comunicación para su examen, a menos que las circunstancias que determine la OTLA requieran una prórroga.

La OTLA realizó su examen para obtener información y presentar un informe público sobre las cuestiones planteadas en la comunicación. Durante el período de examen, la OTLA consultó con la Oficina del Representante de Comercio de los EE.UU. (USTR) y el Departamento de Estado de los EE.UU. (Departamento de Estado).

Resumen de la Comunicación ante los EE.UU. 2015-01 (Perú)

En la comunicación ante los EE.UU. 2015-01 (Perú) se alega que al permitir la renovación consecutiva ilimitada de contratos de corta duración en el marco del Decreto Ley 22342, que rige los contratos en los sectores de las exportaciones no tradicionales (ENT), el Gobierno del Perú no ha cumplido con su compromiso del PTPA de adoptar y mantener en sus leyes y reglamentos, y su correspondiente aplicación, el derecho de libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. La comunicación también cita casos concretos en apoyo de su alegación de que el Gobierno del Perú, mediante su acción o inacción, no ha asumido su compromiso del PTPA de aplicar efectivamente su legislación laboral en los sectores agrario y de las ENT con respecto a la libertad de asociación, el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, y las condiciones de trabajo aceptables.

Conclusiones

La libertad de asociación en el derecho y la práctica

La ley que rige los contratos de trabajo en los sectores de las ENT, Decreto Ley 22342, permite al empleador contratar a trabajadores de forma indefinida cuando se trata de contratos

consecutivos de corta duración. La ley relativa a los contratos de corta duración en los sectores ajenos a los de las ENT limita a cinco años el uso de contratos de corta duración. El Decreto Ley 22342 se diferencia de esta ley en el sentido de que no aplica ningún límite al uso consecutivo de contratos de corta duración para los que trabajan en los sectores de ENT.

Los trabajadores informaron a la OTLA que, en muchos casos, a los trabajadores empleados en virtud del Decreto Ley 22342 que tratan de ejercer su derecho a asociarse libremente no se les renuevan los contratos. Independientemente del instrumento contractual por el cual se emplea a un trabajador, la legislación peruana establece que los empleadores deben abstenerse de realizar actos que puedan limitar, restringir o menoscabar, en modo alguno, el derecho de los trabajadores a sindicalizarse; y de intervenir en modo alguno en el establecimiento, administración o mantenimiento de las organizaciones sindicales. Sin embargo, cuando los trabajadores impugnan la legalidad de la no renovación de sus contratos como un acto de discriminación antisindical, los largos procesos administrativos y judiciales requeridos para dicha impugnación implican a menudo que los trabajadores no tienen acceso a vías de recurso durante varios años. Además, sólo los juzgados pueden aplicar los recursos correspondientes. El porcentaje de sindicalización en los sectores de las ENT es inferior a la mitad del porcentaje de trabajadores empleados de forma indefinida. En vista del uso ilimitado de contratos de corta duración, no es de extrañar que a los trabajadores empleados en virtud del Decreto Ley 22342 les resulte más difícil ejercer su libertad de asociación sin temor a represalias por parte de su empleador.

Además, si bien el Decreto Ley 22342 establece los requisitos que un empresario debe cumplir para emplear legalmente a trabajadores con contratos de corta duración, la autoridad laboral administrativa carece de cualquier protocolo o mecanismo para verificar la información contenida en los contratos presentados en virtud del Decreto Ley 22342. En vez de ello, estos contratos se aprueban de forma automática sin la acción afirmativa de la autoridad laboral. Como tal, el sistema actual permite a los empleadores usar contratos de corta duración para los que trabajan en las ENT en virtud del Decreto Ley 22342, sin que la autoridad administrativa laboral haya confirmado la legalidad de esos contratos. Además, cuando los trabajadores desafían el uso de contratos de corta duración por ser contrario al Decreto Ley 22342, deben someterse al extenso proceso descrito anteriormente antes de que se pueda proceder con las vías de recurso.

Según las pruebas recopiladas como parte del examen, la OTLA tiene preocupaciones significativas de si el sistema actual para proteger el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores empleados con contratos de corta duración consecutivos e ilimitados en los sectores de las ENT es suficiente para proteger el derecho a la libertad de asociación.

Aplicación de leyes relativas a la libertad de asociación y seguridad y salud en el trabajo

El Gobierno del Perú ha adoptado una serie de medidas positivas destinadas a mejorar la aplicación de las leyes laborales desde que se firmó el PTPA. Estas medidas incluyen: la promulgación de instrumentos legales que aclaren que es ilegal que un empleador use contratos de corta duración para restringir la libertad de asociación de los trabajadores y que impongan la tasa más alta de multas disponible a los empleadores que contravengan esta legislación; la

aprobación de la Nueva Ley Procesal del Trabajo para acelerar los procesos judiciales relacionados con los casos laborales; la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), que es una superintendencia nacional en materia de inspección del trabajo, para centralizar el proceso de inspección del trabajo y aumentar la capacidad del gobierno nacional en cuanto a la inspección del trabajo y la aplicación de las leyes; la cooperación con el proyecto del Departamento de Trabajo de los EE.UU. para elaborar un protocolo de inspección del trabajo con el fin de ayudar a los inspectores a identificar mejor los casos en que los contratos de corta duración se están utilizando con el propósito de limitar la libertad de asociación de los trabajadores en los sectores de las ENT; y la planificación para instaurar un Tribunal de Inspección del Trabajo a fin de acelerar el proceso de sanciones administrativas.

No obstante, el examen de la OTLA plantea preguntas acerca de la aplicación de la legislación laboral. En concreto, la OTLA tiene preguntas con respecto a la aplicación de los requisitos del Decreto Ley 22342. La OTLA también tiene preguntas de carácter más general relativas a la aplicación de las leyes laborales del Gobierno del Perú, en particular en los sectores de las ENT y agrícola, relacionadas con bajos niveles de dotación de inspectores; el número de oficinas de la SUNAFIL; el tiempo que toma la resolución de casos a través de los procesos administrativos y judiciales; y la incapacidad de la autoridad laboral administrativa de obligar a los empleadores a cumplir con la reincorporación y otras órdenes de remediación.

Recomendaciones y próximos pasos

La OTLA seguirá monitoreando las cuestiones planteadas por la comunicación, incluso cualquier progreso que el Gobierno del Perú pueda realizar al abordar las preguntas y preocupaciones señaladas en el presente informe. La OTLA ofrece al Gobierno del Perú las siguientes recomendaciones para ayudar a guiar el compromiso ulterior entre el Gobierno de los EE.UU. y el Gobierno del Perú destinado a abordar las cuestiones y preocupaciones que surjan durante la revisión:

- Adoptar y poner en práctica instrumentos jurídicos y otras medidas para asegurar que el uso de contratos de corta duración en los sectores de las ENT no restrinja los derechos de asociación de los trabajadores, lo cual podría incluir:
 - poner un límite al uso consecutivo de los contratos de trabajo de corta duración en los sectores de las ENT, similar al límite de cinco años sobre este tipo de contratos plasmado en el artículo 74 de la Ley 728;
 - autorizar a la autoridad laboral administrativa para que: (1) obligue a los empleadores a renovar los contratos de los trabajadores o haga que los trabajadores empleados con contratos de corta duración ocupen cargos de empleados permanentes en los casos en que los empleadores incumplen constantemente con los requisitos del Decreto Ley 22342 o cuando hay indicios de que el contrato no se ha renovado debido a discriminación antisindical y; (2) no permita el sobreseimiento de esas medidas durante cualquier procedimiento administrativo o judicial posterior;

- solicitar a la autoridad laboral que verifique y apruebe en forma proactiva, basándose en un protocolo establecido, que los contratos conforme al Decreto Ley 22342 cumplen con los requisitos legales y establezca un plazo para la verificación y aprobación que sea adecuado para los contratos a muy corto plazo;
- Establecer oficinas de la SUNAFIL en todas las regiones del Perú lo más pronto posible;
- Apoyar más las actividades de aplicación de la SUNAFIL, incluidas las inspecciones del trabajo y los procesos de sanciones administrativas, de tal forma que permita una aplicación más eficaz y expedita de la legislación laboral del Perú en todas las regiones del Perú;
- Expandir los Juzgados Especializados de Trabajo e incrementar el presupuesto del poder judicial para los casos laborales en general, incluso en el marco de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, de tal forma que permita el pronunciamiento judicial y la resolución más eficaces y expeditas de los casos laborales;

El Gobierno de los EE.UU. ofrecerá reunirse con el Gobierno del Perú tan pronto como sea posible para analizar las preguntas y preocupaciones identificadas en esta revisión y las recomendaciones anteriores, o medidas similares, para abordar esas preguntas y preocupaciones. La OTLA, en consulta con USTR y el Departamento de Estado, aprovecharán el progreso hacia la aplicación de estas recomendaciones o medidas similares, para determinar cuáles serán los próximos pasos apropiados relativos al compromiso con el Gobierno del Perú, y evaluarán todo avance en tal sentido que realice el Gobierno del Perú dentro de un plazo de nueve meses y posteriormente, según proceda.

Índice

Resumen Ejecutivo	i
Propósito del Informe	i
Resumen de la Comunicación a los EE.UU. 2015-01 (Perú).....	i
Conclusiones	i
Recomendaciones y próximos pasos.....	iii
I. Introducción	1
II. Derecho laboral y práctica	2
A. Los procesos administrativos y judiciales del Gobierno del Perú.....	2
1. Inspecciones del trabajo.....	3
2. Proceso de sanciones administrativas.....	7
3. Proceso judicial.....	8
B. El derecho y la práctica en relación con los sectores de las exportaciones no tradicionales...9	
C. El derecho y la práctica en relación con las exportaciones agrícolas.....	15
III. Conclusiones.....	17
A. Iniciativas por parte del Perú.....	17
B. Libertad de asociación en el derecho y la práctica.....	18
C. Aplicación de las leyes relacionadas con la libertad de asociación y la seguridad y salud ocupacional.....	19
IV. Recomendaciones y próximos pasos.....	20

I. Introducción

El Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos (PTPA) entró en vigor el 1 de febrero de 2009.¹ El capítulo 17 (Capítulo Laboral) estipula que cada Parte designará una oficina dentro de su ministerio de trabajo o entidad equivalente que servirá de punto de contacto con las otras Partes y con el público.² En el caso de los Estados Unidos, se designó como punto de contacto la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales (OTLA), del Departamento de Trabajo de los EE.UU., en un aviso que se publicó en el Registro Federal con fecha 21 de diciembre de 2006.³

Conforme al Capítulo Laboral del PTPA, el punto de contacto de cada Parte se encargará de la presentación, recepción y consideración de las comunicaciones de las personas de una Parte sobre asuntos relacionados con el Capítulo y examinará esas comunicaciones de acuerdo con los procedimientos internos.⁴ En el mismo aviso en el Registro Federal que designó a la OTLA como punto de contacto de los Estados Unidos también se establecen las Pautas de Procedimiento que la OTLA aplica para la recepción y examen de las comunicaciones públicas.⁵

El artículo 17.2.1 del PTPA establece que “cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y reglamentos, y su correspondiente aplicación, los siguientes derechos, tal como se establecen en la *Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998)*: (a) la libertad de asociación.”⁶ El artículo 17.3.1(a) del PTPA establece que “una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, incluidas las leyes que adopte o mantenga de conformidad con el artículo 17.2.1, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo.”⁷ Según el artículo 17.8, legislación laboral significa “leyes y reglamentos de una Parte, o disposiciones de las mismas, que estén directamente relacionados con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos: (a) la libertad de asociación;...y (f) condiciones aceptables de trabajo respecto a salario mínimo, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacionales.”⁸

El 23 de julio de 2015, la OTLA recibió una comunicación pública bajo el Capítulo Laboral del PTPA, del Foro Internacional de Derechos Laborales, Perú Equidad, y siete organizaciones de trabajadores peruanas.⁹ En la comunicación a los EE.UU. 2015-01 (Perú) se alega que al

¹ Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, Acuerdo de Promoción Comercial con Perú, disponible en <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/peru-tpa>.

² Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos [en adelante PTPA], artículo 17.5.5.

³ Reg. Fed. 76691, título 71 (21 de diciembre de 2006), disponible en <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/2006021837.pdf>.

⁴ PTPA, artículos 17.5.5(c) y 17.5.6.

⁵ Reg. Fed. 76691, título 71 (21 de diciembre de 2006).

⁶ PTPA, artículo 17.2.1.

⁷ Ibid., artículo 17.3.1(a).

⁸ Ibid., artículo 17.8.

⁹ Foro Internacional de Derechos Laborales, Perú Equidad, y siete organizaciones de trabajadores peruanas, Presentación Pública a la Oficina de Asuntos de Comercio y Trabajo (OTLA) bajo capítulos 17 (Trabajo) y 21 (Solución de Controversias) del Acuerdo de Promoción Comercial Entre Estados Unidos y Perú, 23 de julio de 2015, disponible en http://www.dol.gov/ilab/media/pdf/Comunicación%20pública_23%20julio%202015.pdf [en adelante Presentación a los EE.UU. 2015-01 (Perú)].

permitir la renovación consecutiva ilimitada de contratos de corta duración conforme a la ley que rige los contratos laborales en los sectores de las exportaciones no tradicionales (ENT), el Gobierno del Perú no ha cumplido con su compromiso del PTPA de adoptar y mantener en sus leyes y reglamentos, y su correspondiente aplicación, el derecho de libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.¹⁰ La comunicación también cita casos concretos en apoyo de su alegación de que el Gobierno del Perú, mediante su acción o inacción, no ha asumido su compromiso con el PTPA de aplicación efectiva de su legislación laboral en los sectores agrario y de las ENT con respecto a la libertad de asociación, el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, y las condiciones de trabajo aceptables.¹¹

El 21 de septiembre de 2015, la OTLA aceptó para examen la comunicación a los EE.UU. 2015-01 (Perú) tras haber considerado los factores planteados en las Pautas de Procedimiento.¹² En virtud de las Pautas de Procedimiento, la OTLA emitirá un informe público dentro de los 180 días siguientes a la aceptación de una comunicación para su examen, a menos que las circunstancias que determine la OTLA requieran una prórroga.¹³

La OTLA llevó a cabo su examen entre septiembre de 2015 y marzo de 2016 con el fin de recopilar información sobre las cuestiones planteadas en la comunicación e informar públicamente al respecto. A lo largo del proceso de examen, la OTLA consultó con la Oficina del Representante de Comercio de los EE.UU. (USTR) y el Departamento de Estado de los EE.UU. (Departamento de Estado). La OTLA examinó cuidadosamente toda la información que proporcionaron los peticionarios, el Gobierno del Perú, y otros más con conocimiento directo de los temas pertinentes.¹⁴ La OTLA, junto con representantes de USTR y el Departamento de Estado, también llevó a cabo una misión de investigación de los hechos en el Perú del 6 al 15 de diciembre de 2015, para recopilar información adicional sobre las cuestiones planteadas en la comunicación, incluso mediante reuniones con el Gobierno del Perú, los peticionarios, las organizaciones de trabajadores, los empleadores y otras partes interesadas.

II. Derecho laboral y práctica

A. Los procesos administrativos y judiciales del Gobierno del Perú

El Perú hace cumplir sus leyes laborales mediante tres procesos: el proceso de inspección del trabajo; el proceso de sanciones administrativas; y, si se presenta un recurso de apelación contra un acto administrativo, el proceso judicial.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² La decisión de aceptar esta comunicación se publicó en un aviso del Registro Federal con fecha 25 de septiembre de 2015. Reg. Fed. 57877, título 80 (25 de septiembre de 2015), disponible en <https://federalregister.gov/a/2015-24414>.

¹³ Reg. Fed. 76691, título 71 (21 de diciembre de 2006).

¹⁴ Esta información incluye el documento de 76 páginas que la OTLA recibió el 8 de marzo de 2016 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, titulado “Posición del Gobierno del Perú sobre la Comunicación Pública del 23 de julio de 2015 a la Oficina de Asuntos Laborales y Comerciales (OTLA) conforme al artículo 17.5 del capítulo 17 (Laboral) del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos.”

Inspecciones del trabajo

En el Perú hay tres entidades públicas encargadas de las inspecciones del trabajo: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE); la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), creada en 2013 para centralizar el proceso de inspecciones del trabajo y ampliar la capacidad del MTPE en materia de inspección y aplicación de las leyes,¹⁵ y las Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo (DRTPE) en cada una de las 26 regiones del Perú.¹⁶ El MTPE emite reglamentos y designa temas y sectores prioritarios para el sistema nacional de inspección del trabajo.¹⁷ Los inspectores de trabajo de la SUNAFIL están autorizados para llevar a cabo inspecciones en el lugar de trabajo de las empresas que tengan más de 10 empleados registrados, y si un inspector encuentra una infracción, la oficina de sanciones administrativas de la SUNAFIL impone una multa.¹⁸ La SUNAFIL, fundada en 2013, inició sus operaciones en 2014¹⁹ y actualmente se encuentra en nueve de las 26 regiones del Perú.²⁰ En los lugares donde todavía no hay oficinas de la SUNAFIL, las DRTPE están facultadas para inspeccionar a todas las empresas.²¹ En las regiones donde la SUNAFIL está presente, los inspectores de trabajo de las DRTPE están facultados para inspeccionar sólo a las empresas que tengan 10 o menos empleados registrados.²² Cada DRTPE también recibe y aprueba contratos de trabajo presentados por las empresas de cualquier tamaño que estén ubicadas en su región.²³

De conformidad con la Ley General de Inspección del Trabajo y su reglamento, las inspecciones del trabajo en el Perú se pueden iniciar (1) en respuesta a una queja; (2) de forma proactiva por las autoridades laborales; o (3) a petición de una entidad gubernamental, incluido un juzgado.²⁴ En julio de 2014, el Gobierno del Perú promulgó una ley que da instrucciones a los inspectores de trabajo de centrarse en la prevención y remediación de las infracciones laborales identificadas

¹⁵ Gobierno del Perú, Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2013), disponible en <http://www.sunafil.gob.pe/portal/images/docs/normatividad/LEY-29981-Creacion-SUNAFIL.pdf>.

¹⁶ Gobierno del Perú, Postura del Gobierno del Perú con respecto a las cuestiones presentadas por el Gobierno de los Estados Unidos sobre la Comunicación de ILRF, Perú Equidad, y siete organizaciones de trabajadores peruanos en relación con el Capítulo Laboral del PTPA, 4 de diciembre de 2015, p. 4 [en adelante Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015]. Ley 29981.

¹⁷ Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015.

¹⁸ Ley 29981, artículo 3.

¹⁹ Gobierno del Perú, Resolución Ministerial 037-2014-TR, Aprueban transferencia de competencias del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (2014), artículo 2, disponible en <http://www.trabajo.gob.pe/normaCompletaSNIL.php?id=3341>.

²⁰ SUNAFIL tiene dependencias actualmente en: Ancash, Cajamarca, Huánuco, Ica, La Libertad, Lima Metropolitana, Loreto, Moquegua y Tumbes. Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015, p.6.

²¹ Reunión entre la OTLA y la SUNAFIL, Trujillo, 11 de diciembre de 2015.

²² Ley 29981, artículo 3. Gobierno del Perú, Decreto Supremo 015-2013-TR, Decreto Supremo que precisa el ejercicio de la función inspectiva de trabajo a cargo de los Gobiernos Regionales (2013), artículo 2, disponible en <http://www.sunafil.gob.pe/portal/images/docs/normatividad/competencias-inspectivas-GR-SUNAFIL.pdf>.

²³ Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015, p. 4.

²⁴ Gobierno del Perú, Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (2006), artículo 12, disponible en http://www.sunafil.gob.pe/portal/images/docs/normatividad/LEY-28806-Ley_General_Inspeccion_Trabajo.pdf. Gobierno del Perú, Decreto Supremo 019-2006-TR, Aprueban Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (2006), artículo 8, disponible en http://www.sunafil.gob.pe/portal/images/docs/normatividad/DS-019-2006-TR-Aprobacion_Reglamento_Ley_Inspeccion_Trabajo.pdf.

durante un período de tres años,²⁵ si bien señaló que este enfoque no se realiza en detrimento de otras funciones de inspección.²⁶

El proceso de inspección comienza con la emisión de la orden de inspección por parte de la inspección del trabajo, ya sea la SUNAFIL o la DRTPE.²⁷ La ley no establece el plazo de expedición de la orden de inspección tras el recibo de una queja, pero los inspectores de trabajo informan que, en la práctica, las órdenes suelen emitirse dentro de 10 días hábiles.²⁸ La orden de inspección establecerá el tiempo que debe tomarle al inspector completar la inspección,²⁹ pero la ley establece que el inspector tiene un máximo de 30 días hábiles desde el momento en que éste comienza la inspección.³⁰ Al inspector se le puede conceder una prórroga para completar la inspección, pero al empleador objeto de la inspección se le debe notificar cualquier prórroga por lo menos cinco días antes de que venza el plazo establecido en la orden de inspección.³¹ La inspección del empleador consta de tres partes: la visita de inspección, durante la cual un inspector visita el sitio de trabajo, sin ningún preaviso, y habla con los trabajadores pertinentes y el empleador;³² la comparecencia, que es cuando el empleador llega a la oficina de inspección del trabajo para responder a las preguntas y entregar toda la documentación solicitada,³³ y la comprobación de datos, durante la cual el inspector examina la nómina de sueldos, contratos, registros públicos y otra información pertinente solicitada al empleador o que comparten otros organismos del Gobierno del Perú.³⁴

Si el inspector encuentra una infracción laboral en el transcurso de la inspección, el inspector emite una medida de requerimiento para notificar al empleador sobre las infracciones que se deben corregir, si es posible, y fijar un plazo para la corrección.³⁵ Si el empleador corrige todas las infracciones antes de que venza el plazo establecido por el inspector, no se impone ninguna multa y el inspector emite un informe para cerrar el caso.³⁶ No obstante, si no se corrige una infracción dentro del plazo fijado, el inspector emitirá un acta de infracción que, según proceda: ordene medidas correctivas, incluso el reintegro o la conversión a un empleo permanente; imponga una multa; y transfiera el caso al proceso de sanciones administrativas.³⁷ La ley establece el monto de la multa basándose en la gravedad de la infracción, el número total de trabajadores empleados por el empleador que ha cometido la infracción, y el número de

²⁵ Gobierno del Perú, Ley 30222, Ley que modifica la Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2014, disponible en <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30222.pdf>.

²⁶ Gobierno del Perú, Decreto Supremo 010-2014-TR, Aprueban Normas Complementarias para la Adecuada Aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley No. 30222, Ley que modifica la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2014, artículo 2.3, disponible en <http://www.trabajo.gob.pe/normaCompletaSNIL.php?id=3703>.

²⁷ Decreto Supremo 019-2006-TR, artículo 9.

²⁸ Reunión entre la OTLA y la SUNAFIL, Trujillo, 11 de diciembre de 2015.

²⁹ Decreto Supremo 019-2006-TR, artículo 13.3.

³⁰ Ibid. Ley 28806, artículo 13.

³¹ Decreto Supremo 019-2006-TR, artículo 13.4.

³² Ibid., artículo 12.1(a).

³³ Ibid., artículo 12.1(b).

³⁴ Ibid., artículo 12.1(c). Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015.

³⁵ Ley 28806, artículo 14. Decreto Supremo 019-2006-TR, artículo 20.

³⁶ Decreto Supremo 010-2014-TR, artículo 3.2.

³⁷ Ibid., artículo 3.3. Ley 28806, artículo 16. Decreto Supremo 019-2006-TR, artículo 17. Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015, p. 8.

trabajadores afectados,³⁸ aunque el monto de la multa se reduce automáticamente si el empleador corrige todas las infracciones señaladas poco después de que el inspector emita el acta de infracción.³⁹ Si bien los inspectores pueden recomendar la imposición de una multa, el empleador sólo está obligado a pagarla al finalizar el proceso de sanciones administrativas.⁴⁰

En los casos en que el inspector determine que el empleador ha usado un contrato de corta duración ilegalmente, el inspector también puede ordenar al empleador que conceda a los trabajadores afectados la condición de empleados permanentes (un proceso que se llama *desnaturalización*).⁴¹ Si el empleador se niega a conceder a los trabajadores esa condición de empleados permanentes, el inspector debe recomendar la imposición de una multa adicional como parte del proceso de sanciones administrativas.⁴² Si bien los inspectores de trabajo están autorizados para recomendar multas, ordenar el reintegro de los trabajadores despedidos y ordenar que los trabajadores con contratos de corta duración sean contratados permanentemente, las multas no son ejecutables hasta que el asunto se resuelva finalmente mediante el proceso de sanciones administrativas y, en caso de apelación por parte de los empleadores infractores, hasta que concluyan los procesos judiciales y sólo los juzgados pueden obligar a los empleadores a remediar las infracciones laborales. Todas las decisiones de las autoridades laborales administrativas y de las autoridades judiciales se suspenden hasta que se adopte una decisión final sobre el caso en cuestión.⁴³ Sólo los juzgados pueden hacer cumplir las medidas correctivas, tales como el reintegro de los trabajadores y la conversión de sus contratos de trabajo

³⁸ Gobierno del Perú, Decreto Supremo 012-2013-TR, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, 2013, artículo 48, disponible en http://www.sunafil.gob.pe/portal/images/docs/normatividad/DS-012-2013-TR-Modificatoria_Reglamento_Ley_Inspeccion_Trabajo.pdf.

³⁹ Si todas las infracciones se corrigen antes de que transcurra la ley de prescripción para apelar la notificación de imposición de la multa (o las multas), el monto impuesto se reducirá al 20% de la cantidad designada por la ley. Decreto Supremo 010-2014-TR, artículo 4.2.2 (a). Si todas las infracciones se corrigen antes de que hayan transcurrido 10 días después de la decisión negativa de la apelación del empleador relativa a la notificación de la imposición de la multa (o las multas), la cantidad impuesta se reduce al 25% de la cantidad designada por la ley. Ibid., artículo 4.2.2 (b). Si la infracción no se corrige en los 10 días siguientes a la decisión negativa de la apelación del empleador relativa a la notificación de la imposición de las multas, o nunca se corrige, se impone una multa correspondiente al 35% de la cantidad designada por la ley. Ibid., artículo 4.2.1. Sin embargo, cabe señalar que la Ley 30222 exime de estas reducciones de multas a “los delitos muy graves que también suponen graves infracciones” del derecho a la libertad de asociación y la discriminación en el empleo, entre otros. Ley 30222, Disposición Complementaria Transitoria. Los trabajadores dijeron a la OTLA que no sabían si las multas impuestas por los inspectores habían sido pagadas finalmente después de largos procesos judiciales porque no forman parte de estos procesos administrativos o judiciales y que, en general, creían que las cantidades de las multas impuestas a los empleadores eran insuficientes para disuadir una acción reincidente. Reuniones entre la OTLA y los representantes de los trabajadores, Lima y Trujillo, diciembre 7, 8, 10 y 12 de 2015.

⁴⁰ Véase el proceso de sanciones administrativas, a continuación en las pp. 7-8.

⁴¹ Gobierno del Perú, Decreto Supremo 019-2007-TR, Modifican el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, 2007, artículo 20.3, disponible en http://www.sunafil.gob.pe/portal/images/docs/normatividad/DS-019-2007-TR-Modificatoria_Reglamento_Ley_Inspeccion_Trabajo.pdf.

⁴² Reunión entre la OTLA y la SUNAFIL, Trujillo, 11 de diciembre de 2015. Decreto Supremo 019-2006-TR, artículo 46.7.

⁴³ Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015, pp. 9-10. Reunión entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos, Lima, 7 de diciembre de 2015. Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015.

de corta duración a contratos permanentes.⁴⁴ Un experto legal informa que no existe ningún mecanismo para que las autoridades laborales administrativas hagan cumplir las actas de infracción que emiten los inspectores de trabajo que ordenan las medidas correctivas.⁴⁵

A pesar de que los trabajadores y los sindicatos informaron a la OTLA que por lo general están satisfechos con las inspecciones de trabajo de la SUNAFIL y que la creación de ésta ha sido en general un desarrollo positivo para la aplicación de la legislación laboral, les preocupa el número relativamente bajo de inspectores de la SUNAFIL y su alcance geográfico limitado.⁴⁶ De acuerdo con la información que proporcionó el Gobierno del Perú, la SUNAFIL emplea actualmente a 394 inspectores de trabajo, mientras que las DRTPE tienen un total de 88 inspectores de trabajo.⁴⁷ De los 394 inspectores de la SUNAFIL, 20 son supervisores inspectores, 107 son inspectores de trabajo de plena facultad y 267 son inspectores auxiliares.⁴⁸ Los inspectores de trabajo plenamente facultados y los supervisores inspectores están autorizados para llevar a cabo todas las inspecciones laborales,⁴⁹ pero los supervisores inspectores suelen más bien centrar su atención en las tareas administrativas o de supervisión.⁵⁰ Los procesos de inspección de los inspectores auxiliares, que son los inspectores de menor rango, deben ser supervisados por los inspectores de plena facultad, y éstos también les revisan sus expedientes de inspección.⁵¹ De los 107 inspectores de plena facultad empleados por la SUNAFIL, 98 de ellos están en Lima, y los otros nueve están repartidos entre las otras ocho regiones en las que SUNAFIL tiene actualmente oficinas regionales.⁵² De este modo, en las ocho regiones fuera de Lima en las que se encuentran las oficinas de la SUNAFIL, hay un total de nueve inspectores de trabajo plenamente facultados para inspeccionar las empresas que tienen más de 10 empleados. El Gobierno del Perú informa que los inspectores de trabajo permanentes generalmente son enviados una vez al mes desde Lima hacia las otras ocho regiones en las que opera la SUNAFIL para que lleven a cabo múltiples inspecciones en apoyo de uno o dos inspectores plenamente facultados asignados localmente.⁵³

⁴⁴ Reunión entre la OTLA y la SUNAFIL, Trujillo, 11 de diciembre de 2015. Llamada entre la OTLA y un experto en derecho laboral peruano, 7 de febrero de 2016. Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015.

⁴⁵ Llamada entre la OTLA y un experto en derecho laboral peruano, 7 de febrero de 2016.

⁴⁶ Reunión entre la OTLA, los presentadores y los representantes de los trabajadores, Lima, 7 de diciembre de 2015.

⁴⁷ Reunión entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos, Lima, 7 de diciembre de 2015.

⁴⁸ Ibid. Los inspectores de trabajo de la SUNAFIL también dijeron a la OTLA que 185 de los 267 inspectores auxiliares de la SUNAFIL han completado los dos años que están obligados a servir como auxiliares y que ahora ya reúnen los requisitos para tomar el examen cuya aprobación es requerida para ser inspectores de trabajo con plena facultad. Sin embargo, los inspectores le dijeron a la OTLA que la SUNAFIL no ha ofrecido el examen debido a restricciones presupuestarias. Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015.

⁴⁹ Ley 28806, artículo 6.

⁵⁰ Reunión entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos, Lima, 7 de diciembre de 2015.

⁵¹ Ley 28806, artículo 6. Decreto Supremo 019-2007-TR, artículo 4. Sin embargo, en el caso de las empresas que tengan más de 10 empleados, los inspectores auxiliares pueden completar dos de las tres partes del proceso de inspección, siempre y cuando el inspector de plena facultad supervise y examine todas las medidas que ha tomado el inspector auxiliar. Los inspectores de plena facultad siempre deben completar personalmente al menos una de las tres etapas de la inspección respecto a todas las empresas que tengan más de 10 trabajadores. Reunión entre la OTLA y la SUNAFIL, Trujillo, 11 de diciembre de 2015.

⁵² Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015.

⁵³ Reunión entre la OTLA y la SUNAFIL, Trujillo, 11 de diciembre de 2015.

Proceso de sanciones administrativas

El proceso de sanciones administrativas, que se centra en la confirmación, reducción o rechazo de la recomendación de multa del inspector,⁵⁴ lo lleva a cabo la misma autoridad laboral administrativa competente --ya sea la SUNAFIL o la DRTPE-- que realiza la inspección del trabajo subyacente en cuestión. Una vez que se emite un acta de infracción, el empleador tiene 15 días hábiles para responder.⁵⁵ Luego, la autoridad laboral competente tiene 15 días hábiles más para emitir una resolución de primera instancia, la cual confirma, reduce o anula la recomendación de multa.⁵⁶ Una vez que se ha emitido la resolución de primera instancia, el empleador tiene tres días hábiles para apelar la resolución ante el funcionario principal de la autoridad laboral competente.⁵⁷ Si se apela la resolución de primera instancia, su conclusión se suspende y la autoridad laboral tiene 30 días hábiles para emitir una resolución de segunda instancia.⁵⁸

Si la resolución de segunda instancia confirma la multa, el caso se transfiere a la oficina de cobranza coactiva.⁵⁹ En la SUNAFIL en Lima y en cada región de las DRTPE hay una oficina de cobranza coactiva.⁶⁰ Ésta notifica al empleador que la multa está pendiente de pago, y si el empleador no la paga, la oficina de cobranza coactiva puede embargar los activos del empleador, incluso las cuentas bancarias.⁶¹ El empleador tiene derecho a apelar una resolución de segunda instancia ante el juzgado competente, y este recurso tiene efectos suspensivos sobre cualquier resolución administrativa relativa al pago de una multa.⁶² El proceso administrativo no puede obligar a remediar la infracción subyacente.⁶³

⁵⁴ Ley 28806, artículos 46 y 48.

⁵⁵ Ibid., artículo 45(c).

⁵⁶ Ibid., artículo 45(e).

⁵⁷ Ibid., artículo 49.

⁵⁸ Decreto Supremo 019-2006-TR, artículo 55. Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015, p. 9.

⁵⁹ Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015. Reunión entre la OTLA y la SUNAFIL, Trujillo, 11 de diciembre de 2015. Gobierno del Perú, Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, 1998, artículo 17.1, disponible en http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_municipal/legislacion/08-Ley26979-Ley_Procedimientos_Ejecucion_Coactiva.pdf.

⁶⁰ Reunión entre la OTLA y la SUNAFIL, Trujillo, 11 de diciembre de 2015. Gobierno del Perú, Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, 2001, artículo 231, disponible en

<http://recursosvirtualesperu.com/nsutusm/normas/LEY27444%20procedimiento%20administrativo%20general.pdf>.

⁶¹ Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015. Ley 26979, artículo 33.

⁶² Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015, pp. 9-10. Reunión entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos, Lima, 7 de diciembre de 2015. Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015. Además, un experto legal del Perú informa que la autoridad laboral administrativa no está facultada para elevar estas órdenes ante los juzgados para su cumplimiento; sólo los empleadores que imputan las órdenes de los inspectores tienen derecho de apelar ante el sistema judicial. En vez de apelar el caso original y correr el riesgo de verse obligados por un juzgado a corregir la infracción subyacente, los empleadores pueden simplemente pagar una multa a nivel administrativo y así queda cerrado el caso; el empleador no tiene que remediar la infracción subyacente. Llamada entre la OTLA y un experto en derecho laboral peruano, 7 de febrero de 2016. Para obtener reparación, el trabajador tendría que presentar una demanda por separado ante los juzgados.

⁶³ Reunión entre la OTLA y la SUNAFIL, Trujillo, 11 de diciembre de 2015. Llamada entre la OTLA y un experto en derecho laboral peruano, 7 de febrero de 2016. Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015.

La ley de 2013 que creó la SUNAFIL también creó el Tribunal de Fiscalización Laboral.⁶⁴ Este tribunal administrativo, que aún no está en funcionamiento, creará un paso administrativo adicional para los casos que se apelen después de la resolución de segunda instancia y antes de cualquier proceso judicial.⁶⁵ De acuerdo con el Gobierno del Perú, este tribunal se establecerá pronto y contribuirá a que el proceso de sanciones administrativas sea más eficiente mediante la emisión de resoluciones de tercera instancia que son vinculantes para todos los casos similares posteriores y, por lo tanto, con el tiempo, establecerá una jurisprudencia que agilizará el proceso de sanciones al limitar el alcance del examen de las resoluciones de primera y segunda instancia.⁶⁶

Proceso judicial

La Nueva Ley Procesal del Trabajo promulgada en 2010 establece una jerarquía de juzgados para la adjudicación de casos laborales, que consiste en los Juzgados de Paz Letrados Laborales que conocen sólo los casos laborales con reclamaciones de menor cuantía, los Juzgados Especializados de Trabajo, las Salas Laborales de las Cortes Superiores, y la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema.⁶⁷ Los Juzgados Especializados de Trabajo tienen jurisdicción sobre la mayoría de los casos relacionados con infracciones del derecho laboral, imputaciones a los procesos de conciliación y aplicación de resoluciones administrativa, como también apelaciones de fallos laborales de los Juzgados de Paz Letrados Laborales.⁶⁸ Las Salas Laborales de las Cortes Superiores tienen jurisdicción sobre las apelaciones de decisiones de los Juzgados Especializados de Trabajo y también sobre los casos relativos a decisiones de arbitraje producto de las negociaciones colectivas.⁶⁹ La Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema es el máximo tribunal de apelaciones sobre cuestiones de derecho laboral.⁷⁰ Los juzgados pueden confirmar, modificar o revocar multas impuestas por la autoridad laboral administrativa y también pueden ordenar y obligar a la reparación, incluso el reintegro de los trabajadores y la conversión de sus contratos de trabajo de corta duración a contratos permanentes.⁷¹ Si bien la Nueva Ley Procesal del Trabajo ha acelerado el proceso legal en los casos laborales en cierta medida gracias a la creación de un proceso judicial abreviado,⁷² las

⁶⁴ Ley 29981, artículo 15.

⁶⁵ Ibid. Reunión entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos, Lima, 7 de diciembre de 2015.

⁶⁶ Reunión entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos, Lima, 7 de diciembre de 2015. Ley 29981, artículo 15.

⁶⁷ Gobierno del Perú, Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, 2010, disponible en http://www.trabajo.gob.pe/LEYPROCESALTRABAJO/pdf/ley_29497_trabajo.pdf.

⁶⁸ Ibid., artículos 2 y 4(3). Los trabajadores también pueden presentar casos en los que aleguen infracciones laborales directamente ante los Juzgados Especializados de Trabajo, o ante los Tribunales Constitucionales, si alegan una infracción de un derecho constitucional, en vez de entablar una demanda mediante el proceso administrativo. Esto parece ser otro medio de obtener reparación por infracciones laborales.

⁶⁹ Ibid., artículos 3 y 4(2).

⁷⁰ Ibid., artículo 4(1).

⁷¹ Reunión entre la OTLA y la SUNAFIL, Trujillo, 11 de diciembre de 2015. Llamada entre la OTLA y un experto en derecho laboral peruano, 7 de febrero de 2016. Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015.

⁷² Ley 29497, artículos 48-49.

partes interesadas informan que todavía puede tomar de dos a tres años llegar a una decisión judicial definitiva sobre un caso.⁷³

Durante la espera de los procesos administrativos o judiciales, los trabajadores también pueden presentar una solicitud ante el juzgado competente para que dicte una medida cautelar que ordene su reintegro temporal.⁷⁴ Nada de lo dispuesto en la Nueva Ley Procesal del Trabajo parece dar autoridad al juez para que ordene la conversión de los contratos de corta duración de los trabajadores en contratos permanentes mientras se resuelve definitivamente la cuestión. Como tal, si bien un juez podría dictar una medida cautelar que ordenara el reintegro de un trabajador con un nuevo contrato de corta duración, parece que el empleador todavía podría decidir no renovar ese nuevo contrato en el momento de su conclusión.⁷⁵ Por lo tanto, los trabajadores con contratos de sesenta días, por ejemplo, tendrían que solicitar al juzgado el dictamen de una nueva medida cautelar cada sesenta días si no se renovara cada contrato.

B. El derecho y la práctica en relación con los sectores de las exportaciones no tradicionales

La legislación peruana establece que los contratos de corta duración sólo podrán utilizarse en circunstancias específicas. En los sectores de las ENT, el uso de contratos de corta duración se rige por el Decreto Ley 22342, Ley de Promoción de Exportaciones no Tradicionales.⁷⁶ El Decreto Ley 22342 ofrece beneficios fiscales y regula las relaciones laborales en los sectores de las ENT, que incluye exportaciones como las de los textiles y las prendas de vestir, algunos productos agrícolas, productos de la pesca, joyería, madera y papel, y minerales no metálicos.⁷⁷ En los primeros cinco años después de que el PTPA entrara en vigor, los ingresos procedentes de las ENT del Perú a los Estados Unidos aumentaron un 80 por ciento, mientras que los ingresos de las exportaciones totales del Perú a los Estados Unidos aumentaron un 26 por ciento.⁷⁸ Este aumento de las ENT también ha dado lugar a una mayor demanda de trabajadores en los sectores de las ENT.⁷⁹

El Decreto Ley 22342 contiene requisitos que los empleadores deben cumplir para sacar provecho de los beneficios fiscales de la legislación y los mecanismos de contratación. Estos requisitos incluyen lo siguiente: los contratos de trabajo de todos los trabajadores que serán empleados en virtud del Decreto Ley 22342 se deben presentar por escrito a la DRTPE para su

⁷³ Reunión entre la OTLA y representantes del poder judicial, Lima, 10 de diciembre de 2015. Reunión entre la OTLA, los presentadores y los representantes de los trabajadores, Lima, 7 de diciembre de 2015.

⁷⁴ Ley 29497, artículos 54-56.

⁷⁵ Llamada entre la OTLA y un experto en derecho laboral peruano, 7 de febrero de 2016.

⁷⁶ Gobierno del Perú, Decreto Ley 22342, Ley de Promoción de Exportaciones no Tradicionales (1978), disponible en <http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/2001/dl22342.pdf>.

⁷⁷ Ibid. La ley peruana no define cuáles son las exportaciones específicas que se consideran “no tradicionales.” Sin embargo, “las exportaciones tradicionales” sí están definidas en el Decreto Supremo 076-92-EF (1992) e incluyen hierro, oro, plata, plomo, cinc, cobre, petróleo crudo y sus derivados, algodón, azúcar, café, harina de pescado y aceite de pescado. Todos los productos de exportación que no figuran en el Decreto Supremo 076-92-EF se consideran “no tradicionales” y están amparados por la ley de ENT.

⁷⁸ Gestión, Seis años del TLC con EE.UU.: exportaciones crecieron 26%, 8 de febrero de 2015, disponible en <http://gestion.pe/economia/seis-anos-tlc-eeuu-exportaciones-crecieron-26-2122816>.

⁷⁹ El Gobierno del Perú informó a la OTLA que, en 2015, un promedio mensual de 70.918 trabajadores tenían contratos registrados conforme al Decreto Ley 22342. Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015, p. 4.

aprobación;⁸⁰ en cada contrato de trabajo se debe especificar la labor que va a realizarse y anotar el contrato de exportación específico u orden de compra que da lugar a la tarea de exportación en particular;⁸¹ y por lo menos el 40 por ciento de las ganancias anuales del empleador se deben derivar de las exportaciones.⁸²

A diferencia de las disposiciones legales que rigen el uso de contratos de corta duración en todos los demás sectores, que permiten el uso consecutivo de contratos de corta duración hasta de cinco años,⁸³ el Decreto Ley 22342 no pone límite al uso consecutivo de contratos de trabajo de corta duración. En vez de ello, el Decreto Ley 22342 establece que, conforme al régimen establecido por el Decreto Ley 18138, las empresas elegibles podrán celebrar contratos de corta duración para el número de trabajadores que requieran con el fin de atender operaciones de producción para la exportación,⁸⁴ y que dichos contratos podrán renovarse cuantas veces sea necesario.⁸⁵ El Decreto Ley 18138 establece que en los centros de trabajo donde se realicen labores permanentes o continuas, los trabajadores sólo pueden ser empleados con contratos de corta duración en los casos en que lo requieran las circunstancias imprevistas o la naturaleza temporal del servicio que se va a prestar o de la obra que se va a ejecutar.⁸⁶

⁸⁰ Decreto Ley 22342, artículo 32(d).

⁸¹ Ibid., artículo 32(c).

⁸² Ibid., artículo 7. El texto en español del artículo 7 reza: “Considérase empresa industrial de exportación no tradicional, para los efectos del presente capítulo, a la que exporte directamente o por intermedio de terceros, el 40% del valor de su producción anual efectivamente vendida.” Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015.

⁸³ La Ley 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, establece los parámetros legales generales relativos a los contratos de trabajo para todos los sectores, salvo el de las ENT. La Ley 728 establece que si bien se supone que los contratos de trabajo son de duración indefinida, los contratos de corta duración o a plazo fijo se pueden usar en nueve circunstancias específicas. Estas circunstancias incluyen: contratos por necesidades del mercado; contratos por trabajo ocasional; contratos de suplencia temporal de otro trabajador; contratos para obras determinadas o servicios específicos; contratos de trabajo intermitente; y contratos de temporada. Si bien los empleadores pueden utilizar cualquier combinación de estos contratos de manera consecutiva para el mismo trabajador, la duración acumulada total de los contratos consecutivos para ese trabajador que permite la Ley 728 no podrá exceder de cinco años. Conforme a la Ley 728, si se emplea a un trabajador con contratos consecutivos de corta duración por más de cinco años, ese trabajador se convierte automáticamente en un empleado permanente del empleador. Sin embargo, la Ley 728 también señala específicamente que los contratos de trabajo de los trabajadores empleados conforme al Decreto Ley 22342 están regulados por esa ley, y no por la Ley 728. Sin embargo, las normas establecidas en la Ley 728 con respecto a la aprobación de los contratos de trabajo se siguen aplicando a los trabajadores empleados conforme al Decreto Ley 22342. Gobierno del Perú, Ley 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Supremo No. 003-97-TR (1997), disponible en http://www.mintra.gob.pe/contenidos/archivos/prodlab/legislacion/DS_003_1997.pdf.

⁸⁴ Decreto Ley 22342, artículo 32. El texto en español del artículo 32 dice así: “Las empresas a que se refiere el artículo 7 del presente Decreto Ley, podrán contratar personal eventual, en el número que requieran, dentro del régimen establecido por Decreto Ley 18138, para atender operaciones de producción para exportación en las condiciones que se señalan a continuación...”

⁸⁵ Ibid., artículo 32(b). El texto en español del artículo 32(b) dice así: “Los contratos se celebrarán para obra determinada en términos de la totalidad del programa y/o de sus labores parciales integrantes y podrán realizarse entre las partes cuantas veces sea necesario, observándose lo dispuesto en el presente artículo.”

⁸⁶ Gobierno del Perú, Decreto Ley 18138, Se Dictan Normas para el Contrato Individual de Trabajo a Plazo Fijo (1970), artículo 1, disponible en <http://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/18138-feb-6-1970.pdf>. El texto en español del artículo 1 dice así: “En los Centros de Trabajo donde se realicen labores que por su naturaleza sean permanentes o continuas, los contratos individuales a plazo fijo o para una obra determinada, sólo podrán celebrarse en los casos en que así lo exija la naturaleza accidental o temporal al servicio que se va a prestar o de la obra que se ha a ejecutar.” Los reglamentos del Decreto Ley 18138 definen siete circunstancias que se ciñen a esta definición,

La ley establece un período de 60 días para los contratos presentados en virtud del Decreto Ley 22342 que han de ser aprobados por la DRTPE; sin embargo, también establece que los contratos se consideran aprobados una vez que ha transcurrido el período de 60 días, a menos que la DRTPE determine lo contrario, incluso sin que la DRTPE tenga que afirmarlo con cualquier acción de aprobación.⁸⁷ De acuerdo con la legislación peruana y la información proporcionada por los inspectores de trabajo, la autoridad laboral administrativa no está obligada a hacerlo y, en la práctica, no verifica afirmativamente la conformidad de un contrato con los requisitos establecidos en el Decreto Ley 22342 antes de que se apruebe y entre en vigor.⁸⁸ No existe ningún protocolo, por ejemplo, para que la DRTPE verifique, antes de aprobar el contrato, si la información que entregan los empleadores en los contratos presentados en virtud del Decreto Ley 22342 es exacta y, aunque los inspectores dijeron a la OTLA que existen acuerdos de intercambio de información entre las autoridades de trabajo y otros organismos federales, la DRTPE no solicita esta información antes de que se apruebe un contrato.⁸⁹ Sin embargo, los contratos en virtud del Decreto Ley 22342 pueden durar poco, incluso entre 30 y 60 días;⁹⁰ en cuyo caso, todos los servicios prestados en virtud de estos contratos podrían completarse antes de que hubiese transcurrido el plazo para la aprobación del contrato.⁹¹

Los inspectores de trabajo explicaron con más detalle a la OTLA que la conformidad de un contrato con los requisitos legales solamente se examina si después se presenta una queja al organismo de inspección laboral regional o federal,⁹² y por tanto es el trabajador quien debe presentar una solicitud de inspección para impugnar la veracidad de la información contenida en el contrato, y no el empleador quien debe establecer afirmativamente la legalidad del contrato en el momento de presentarlo. Según la legislación peruana y también los inspectores de trabajo, después de que un contrato conforme al Decreto Ley 22342 entra en vigor, los inspectores de

muchas de las cuales coinciden con las circunstancias incluidas en la Ley 728, a saber: contratos por necesidades del mercado; contratos por trabajo ocasional; contratos de suplencia de otro trabajador; contratos para obras determinadas o servicios específicos; y contratos de trabajo intermitente. Gobierno del Perú, Decreto Supremo 077-90-TR, Aprueban el Reglamento del Decreto Ley 18138, 1990, artículos 2 al 11, disponible en http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/1990-12-21_077-90-TR_284.pdf.

⁸⁷ Decreto Ley 22342, artículo 32(d). Los inspectores de trabajo notificaron a la OTLA que, en la práctica, todos los contratos se consideran automáticamente aprobados una vez que se han registrado. Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015.

⁸⁸ Decreto Ley 22342, artículo 32(d). Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015.

⁸⁹ Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015. Los inspectores le dijeron a la OTLA que hay acuerdos de intercambio de información entre las autoridades de trabajo, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).

⁹⁰ Contratos laborales proporcionados a la OTLA, que se presentaron ante la DRTPE conforme al Decreto Ley 22342, que cubren los siguientes períodos: 1° al 31 de marzo de 2010; 1° al 30 de septiembre de 2010; 1° al 30 de junio de 2011; 1° al 30 de noviembre de 2011; 1° al 30 de junio de 2012; 1° al 31 de agosto de 2012; 1° al 28 de febrero de 2013; 1° de marzo al 30 de abril de 2014; 1° de abril al 31 de mayo de 2015.

⁹¹ El plazo de aprobación se puede acortar aun más porque la legislación peruana no requiere que los contratos laborales, incluidos los relacionados con el Decreto Ley 22342, se presenten ante la DRTPE hasta 15 días después del acuerdo entre las partes. Ley 728, artículo 73.

⁹² Reunión entre la OTLA y los inspectores de la SUNAFIL, Lima, 10 de diciembre de 2015.

trabajo son el medio principal para establecer la veracidad de la información presentada en un contrato de trabajo.⁹³

Los trabajadores informaron a la OTLA que, si bien tienen contratos consecutivos de corta duración que se han presentado a la DRTPE, las órdenes de compra que figuran en sus contratos siguen invariables en todos los contratos por varios años.⁹⁴ Además, los empleadores dijeron a la OTLA que siempre y cuando el 40 por ciento, como mínimo, de sus ingresos anuales directos se derive de las exportaciones, ellos emplean toda su fuerza de trabajo con contratos de corta duración ilimitados en virtud del Decreto Ley 22342, incluso si algunos de esos trabajadores no producen bienes para la exportación.⁹⁵ Estos empleadores dijeron a la OTLA que debido a que el Decreto Ley 22342 no prohíbe explícitamente esta práctica, ellos consideran que está legalmente permitida.⁹⁶

Debido a que los trabajadores empleados en los sectores de las ENT conforme al Decreto Ley 22342 están exentos del límite quinquenal respecto al uso consecutivo de los contratos de corta duración en otros sectores, ellos pueden ser empleados con contratos ilimitados consecutivos de corta duración todo el tiempo que dure su empleo. Esto ofrece regularmente a los empleadores la oportunidad de no renovar los contratos sin tener que justificarlo y sin tener que cumplir con los requisitos legales que impondría un despido más formal.⁹⁷

La legislación peruana establece que el Estado y los empleadores deberán abstenerse de: “toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicalización de los trabajadores, y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales.”⁹⁸ En 2007, el Gobierno del Perú promulgó instrumentos legales que aclaran que el uso de cualquier forma de contratación a tiempo determinado con la intención de afectar, dañar o limitar el ejercicio de los derechos de

⁹³ Ibid. Ley 728, artículo 73.

⁹⁴ Reunión entre la OTLA y los representantes de los trabajadores, Lima, 8 de diciembre de 2015. Un trabajador proporcionó a la OTLA contratos de trabajo de corta duración que abarcan cinco años y que se presentaron a la DRTPE conforme al Decreto Ley 22342. En cada contrato aparecen casi los mismos compradores en la orden de compra, pero las fechas estaban actualizadas.

⁹⁵ Reunión entre la OTLA y los empleadores, Lima, 9 de diciembre de 2015.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ley 728, artículos 16 al 33. Reuniones entre la OTLA y los representantes de los trabajadores, Lima y Trujillo; 7, 8, 10 y 12 de diciembre de 2015. Por ejemplo, para los trabajadores con contratos de trabajo indefinidos, un empleador solo puede despedir al trabajador por razones específicas identificadas por la legislación peruana. Ley 728, artículo 16. En el momento del despido, el empleador debe notificar por escrito al trabajador e indicar el motivo del despido. Ibid., artículo 32.

⁹⁸ Gobierno del Perú, Decreto Supremo 010-2003-TR, Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, 2003, artículo 4, disponible en <http://www.mintra.gob.pe/contenidos/archivos/prodlab/TUO%20Relaciones%20Colectivas%20de%20Trabajo%20TUO%20DL.25593%20DS.%20010-2003-TR%2005-10-03.pdf>. El texto en español del artículo 4 dice así: “El Estado, los empleadores y los representantes de uno y otros deberán abstenerse de toda clase de actos que tiendan a coactar, restringir o menoscabar, en cualquier forma, el derecho de sindicalización de los trabajadores, y de intervenir en modo alguno en la creación, administración o sostenimiento de las organizaciones sindicales que éstos constituyen.”

asociación o de negociación colectiva de los trabajadores es ilegal y se considera una “infracción muy grave” con sujeción a la imposición de la multa más alta estipulada por la ley.⁹⁹

A pesar de estas protecciones legales, los trabajadores han informado que los empleadores a menudo no renuevan los contratos de corta duración de los trabajadores que intentan ejercer su derecho de libertad de asociación.¹⁰⁰ Varias entidades han expresado su preocupación porque los empleadores usan los contratos consecutivos de corta duración en virtud del Decreto Ley 22342 para socavar los derechos de asociación de los trabajadores. Un memorando del MTPE de 2011 hace referencia al impacto negativo del Decreto Ley 22342 sobre la capacidad de los trabajadores de ejercer sus derechos de asociación y sugiere que la Ley 728 ya satisface la necesidad del mercado de contratos de corta duración en los sectores de las ENT.¹⁰¹ Inquietudes similares han sido planteadas por la Organización Internacional del Trabajo,¹⁰² las organizaciones de la sociedad civil¹⁰³ y los periódicos peruanos.¹⁰⁴ Además, en 2013, seis

⁹⁹ Decreto Supremo 019-2007-TR, artículo 25.10. El texto en español del artículo 25.10 dice así: “Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: La realización de actos que afecten la libertad sindical del trabajador o de la organización de trabajadores, tales como aquellos que impiden la libre afiliación a una organización sindical, promuevan la desafiliación de la misma, impidan la constitución de sindicatos, obstaculicen a la representación sindical, utilicen contratos de trabajo sujetos a modalidad para afectar la libertad sindical, la negociación colectiva y el ejercicio del derecho de huelga, o supuestos de intermediación laboral fraudulenta, o cualquier otro acto de interferencia en la organización de sindicatos.” Gobierno del Perú, Directiva 001-2007/MTPE/2/11.4, Directiva Nacional Para la Ejecución del Programa Nacional de Regularización y Verificación de Contratos a Plazo Fijo y su Incidencia en el Ejercicio de la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva, 2007, artículo 6.1, disponible en http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2007-09-28_001-2007-MTPE-2-11.4_2985.pdf. El texto en español del artículo 6.1 dice así: “En cuanto a la aplicación de los artículos 25.5 y 25.10 que establecen infracciones muy graves en materia de relaciones laborales, las normas comprenden todo acto de interferencia en la organización de sindicatos y de afectación de la libertad sindical, lo que implica también que la contratación a tiempo determinado no puede ser utilizada con la intención o efecto de dañar o limitar el ejercicio de los derechos de asociación y de negociación colectiva o violar el principio de no discriminación y que no puede ser utilizada para eludir los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva.”

¹⁰⁰ Reuniones entre la OTLA y los representantes de los trabajadores, Lima y Trujillo; 7, 8, 10 y 12 de diciembre de 2015.

¹⁰¹ Gobierno del Perú, Informe No. 23-2011-MTPE/2/14, 15 de noviembre de 2011, disponible en http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/DGT/opinion/INFORME_023_2011_DGT.pdf.

¹⁰² Organización Internacional del Trabajo, Comité de Libertad Sindical (CLS), Informe 357 (junio de 2010), párrafo 868, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_142021.pdf. En un caso relativo a las alegaciones de que el Decreto Ley 22342 se está utilizando para restringir la libertad de asociación de los trabajadores, el CLS cita la respuesta del Gobierno del Perú señalando que “en vista de los datos estadísticos detallados que figuran en el informe No. 111-2008-MTPE/5, es aparente que los contratos temporales se han utilizado repetidamente como un medio para desalentar la afiliación sindical y que han tenido efectos perjudiciales.” Organización Internacional del Trabajo, CLS, Informe 375 (junio de 2015), para. 482, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_375796.pdf. En un caso relativo a las alegaciones de que el Decreto Ley 22342 se utiliza para restringir la libertad de asociación de los trabajadores, el CLS señala que “los contratos de duración determinada no deben utilizarse deliberadamente con fines antisindicales y que, en ciertas circunstancias, el empleo de trabajadores mediante repetidas renovaciones de contratos de duración determinada por varios años puede ser un obstáculo para el ejercicio de los derechos sindicales.”

¹⁰³ Véase, por ejemplo, Ocho organizaciones de trabajadores peruanos, La Agenda Laboral Pendiente del TLC Perú-Estados Unidos: Cuando la Competitividad se Basa en la Reducción de los Derechos Laborales, Lima, 2014, disponible en <https://www.iesiperu.org.pe/documentos/publicaciones/TLC%20EEUU%20PERU.pdf>; Programa Laboral de Desarrollo (PLADES), Implicaciones en la Libertad Sindical del Régimen Laboral Especial del Decreto Ley 22342, Ley de Promoción de las Exportaciones no Tradicionales, Lima, 2010, disponible en http://www.plades.org.pe/images/imgarticulos/pinforma/evento6/implicancias_libertad_sindical_17Jun.pdf.

empresas multinacionales de prendas de vestir confeccionadas en el Perú escribieron una carta dirigida al presidente Ollanta Humala en la que afirman lo siguiente: “también nos preocupa que el Decreto Ley 22342, que permite a las empresas de exportaciones no tradicionales emplear a trabajadores con contratos a plazo fijo, sirva para fomentar y tolerar violaciones de los derechos laborales y, por consiguiente, represente un obstáculo para la debida aplicación de nuestros códigos de conducta.”¹⁰⁵ La tasa de sindicación en los sectores de la ENT es inferior a la mitad de la tasa correspondiente a los trabajadores empleados de forma indefinida.¹⁰⁶ Si bien las partes interesadas sugieren que los trabajadores empleados bajo el régimen de contratos de corta duración según la Ley 728 tienen una precariedad similar durante los primeros cinco años de su empleo, también señalan el límite de cinco años para los contratos de corta duración como una mejora importante para proteger los derechos de asociación de los trabajadores.¹⁰⁷

Además, los trabajadores plantearon inquietudes relacionadas con el ritmo de los procesos administrativos y judiciales destinados a hacer cumplir las protecciones del derecho laboral descritas anteriormente. La información proporcionada a la OTLA indica que estos procesos administrativos y judiciales a menudo pueden tomar años para llegar a una resolución final, tiempo durante el cual los trabajadores no son reintegrados y no reciben el pago retroactivo adeudado y los empleadores no están obligados a pagar todas las multas impuestas.¹⁰⁸ En un ejemplo en el que los inspectores de trabajo recibieron una solicitud de inspección en noviembre de 2009 que afirmaba que un empleador de las ENT no había renovado los contratos de corta duración de los miembros del sindicato, pero sí había renovado los contratos de corta duración de otros trabajadores,¹⁰⁹ una resolución final, en la que se ordenaba al empleador reintegrar a los trabajadores afectados y pagar una multa, no se emitió hasta mayo de 2013.¹¹⁰ Por otra parte, cuando finalmente se resolvió el caso, el empleador había cerrado la empresa y se había declarado en quiebra, de modo que no había puestos que pudieran darse a los trabajadores para su reintegro.¹¹¹ En otro ejemplo en el que los inspectores de trabajo emitieron un acta de

¹⁰⁴ La República, DL 22342: Tres décadas de abusos laborales, 25 de marzo de 2013, disponible en <http://larepublica.pe/columnistas/contracorriente/dl-22342-tres-decadas-de-abusos-laborales-25-03-2013>. Este editorial afirma que “el Decreto Ley 22342 permite que los empleadores suscriban contratos de un mes de vigencia y que su permanencia esté sujeta a la suscripción de un contrato tras otro (hasta más de cien contratos con el mismo empleador), lo que facilita su despido cuando reclaman por sus derechos o se sindicalizan.”

¹⁰⁵ Carta de seis empresas multinacionales confeccionadoras de prendas de vestir (*Nike, PVH, VF, New Balance, Life is Good, Forty Seven Brand*) dirigida al presidente Ollanta Humala Tasso, 4 de marzo de 2013, disponible en http://www.industrialunion.org/sites/default/files/uploads/documents/Peru/joint_letter_to_president_ollanta_humala_-_march_4_2013.pdf.

¹⁰⁶ El Gobierno del Perú informó que la tasa de sindicación de los trabajadores empleados con contratos indefinidos en virtud de la Ley 728 es de 7,5%, mientras que la tasa de sindicación de los trabajadores empleados según el Decreto Ley 22342 es de 3,7%. Gobierno del Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Estadísticas en Materia Laboral, 15 de septiembre de 2015. Gobierno del Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Planilla Electrónica, marzo de 2015.

¹⁰⁷ Reuniones entre la OTLA y los representantes de los trabajadores, Lima y Trujillo; 7, 8, 10 y 12 de diciembre de 2015.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Gobierno del Perú, Cuarto Juzgado Constitucional Especializado, Corte Superior de Justicia de Lima, Caso 00446-2010, Resolución 12 del 27 de julio de 2011.

¹¹⁰ Gobierno del Perú, Cuarto Juzgado Constitucional Especializado, Corte Superior de Justicia de Lima, Caso 00446-2010, Resolución 15 del 21 de mayo de 2013.

¹¹¹ Reunión entre la OTLA y los representantes de los trabajadores, Lima, 8 de diciembre de 2015.

infracción en febrero de 2012 porque una empresa empleaba a 740 trabajadores en virtud del Decreto Ley 22342 y sus contratos no se ajustaban a los requisitos de esa ley,¹¹² el caso seguía pendiente ante el juzgado de segunda instancia en diciembre de 2015.¹¹³ En un ejemplo similar en septiembre de 2013, en el que la autoridad laboral administrativa se dio cuenta de que una empresa empleaba a 925 trabajadores en virtud del Decreto Ley 22342 y que sus contratos no se ajustaban a los requisitos de esa ley,¹¹⁴ el caso seguía pendiente ante el juzgado de primera instancia en diciembre de 2015.¹¹⁵

C. El derecho y la práctica en relación con las exportaciones agrícolas

Los contratos de trabajo y los beneficios en el sector agrario del Perú están amparados por una ley especial. La Ley 27360, que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, ofrece menos días de vacaciones, indemnización en caso de despido injustificado y seguro de salud que la legislación peruana en general,¹¹⁶ menos beneficios acerca de los cuales los trabajadores han expresado reiteradamente sus inquietudes,¹¹⁷ y también permite a los empleadores contratar a los trabajadores ya sea con carácter permanente o a corta duración.¹¹⁸ Sin embargo, a diferencia del Decreto Ley 22342, el uso de los contratos de trabajo de corta duración en virtud de la Ley 27360 está regulado por la Ley 728. Esto significa que el límite de cinco años conforme a la Ley 728 sobre el uso consecutivo de contratos de trabajo de corta duración se aplica en el sector

¹¹² Gobierno del Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Expediente 785-2012-MTPE/1/20.45, Resolución Sub Directoral 350-2012,MTPE/1/20.45, Lima, 29 de mayo de 2012.

¹¹³ Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015, p. 11.

¹¹⁴ Gobierno del Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Expediente 149419-2012-MTPE/1/20.23, Resolución Directoral 309-2013-MTPE/1/20.2, Lima, 12 de septiembre de 2013. Gobierno del Perú, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Expediente 131155-2012-MTPE/1/20.23, Resolución Directoral 313-2013-MTPE/1/20.2.

¹¹⁵ Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015, p. 12.

¹¹⁶ Presentación a los EE.UU. 2015-01 (Perú), p. 23. Por ejemplo, en otros sectores: los trabajadores tienen derecho al pago de 30 días de vacaciones pagadas al año; en los casos de despido injustificado, los trabajadores tienen derecho al pago equivalente a 1,5 veces su salario mensual por año por cada año trabajado, hasta un máximo de 12 meses de salario; y los empleadores están obligados a contribuir a la cuenta de seguro de salud del trabajador una cantidad igual al 9 por ciento de su salario mensual. Véase, Gobierno del Perú, Decreto Legislativo 713, Consolida la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, 1991, artículo 10, disponible en <http://www.mintra.gob.pe/contenidos/archivos/prodlab/D.Leg.%20713%20-%2008-11-91.pdf>; Ley 728, artículos 38 y 76; y, Gobierno del Perú, Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, Ley 26790, 1997, artículo 6, disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/180F23BAE62B76C505257BD4005DF5F9/\\$FILE/8_L_26790-1997.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/180F23BAE62B76C505257BD4005DF5F9/$FILE/8_L_26790-1997.pdf). En el sector agrario: los trabajadores tienen derecho a 15 días de vacaciones pagadas al año por cada año trabajado; en los casos de despido injustificado, los trabajadores tienen derecho a un pago equivalente a 15 días de salario por cada año trabajado, hasta un máximo de 180 días de salario; y los empleadores están obligados a contribuir a la cuenta de seguro de salud del trabajador una cantidad igual al 4 por ciento de su salario mensual. Véase, Gobierno del Perú, Ley 27360, Ley Que Aprueba Las Normas de Promoción del Sector Agrario, 2000, artículos 7(2)(b), 7(2)(c) y 9(2), disponible en <http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27360-oct-30-2000.pdf>.

¹¹⁷ Presentación a los EE.UU. 2015-01 (Perú), pp. 23-39. Comisión Internacional de Juristas, Los Derechos Sociales y Regímenes Especiales de Promoción a la Exportación: El caso de la agricultura de exportación en el Perú, Estudio de Caso en el Valle de Ica, 2014, disponible en <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/11/Peru-Social-Rights-for-Export-Promotion-Publications-thematic-report-2014-ENG.pdf>; Ocho organizaciones de trabajadores peruanas, La Agenda Laboral Pendiente del TLC Perú-Estados Unidos: Cuando la Competitividad se Basa en la Reducción de los Derechos Laborales.

¹¹⁸ Ley 27360, artículo 7(1).

agrario.¹¹⁹ La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo del Perú (SST) establece normas mínimas y estipula los derechos y las obligaciones de empleadores y trabajadores.¹²⁰ Entre las obligaciones del empleador relacionadas con la SST están las siguientes: garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor en el centro de trabajo;¹²¹ eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo y, si no fuera posible, sustituirlos por circunstancias que entrañen menor peligro;¹²² y proporcionar una indemnización en casos de lesiones o de enfermedades en el trabajo verificadas por los inspectores de trabajo.¹²³

A pesar de estas protecciones legales, los peticionarios informan que los casos laborales a menudo pueden tomar varios años para llegar a una decisión ejecutiva final a través de los procesos administrativos y judiciales del Gobierno del Perú. Los peticionarios documentan estos atrasos en los casos en que los inspectores de trabajo han encontrado infracciones de la Ley 728, la ley de la SST y los instrumentos jurídicos que protegen la libertad de asociación de los trabajadores.¹²⁴

En mayo de 2014, por ejemplo, los inspectores de trabajo emitieron un acta de infracción a una de las tres empresas agrícolas mencionadas en la comunicación y determinaron que la empresa había contravenido la ley al no renovar los contratos de corta duración, o al exigir licencia no remunerada obligatoria de los trabajadores que trataban de sindicalizarse o de participar en sindicatos y porque también emplea ilegalmente a los trabajadores con contratos de corta

¹¹⁹ Muchas de las de las ENT en crecimiento también son productos agrícolas. En 2014, entre los productos de exportación no tradicionales de más ingresos había uvas, espárragos, aguacates, quinua, textiles y prendas de vestir. Gobierno del Perú, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Estadísticas de Comercio Exterior 2014, Cuadro N.º 17: Principales Subpartidas Nacionales según Tipo de Sector Económico, disponible en http://www.sunat.gob.pe/estad-comExt/modelo_web/Bol2014.htm. El Gobierno del Perú informó a la OTLA que si un empleador puede acogerse al Decreto Ley 22342 y a la Ley 27360 el empleador puede elegir bajo cuál de éstas dos desea registrar el contrato de un trabajador, siempre y cuando los requisitos legales para el registro de los contratos en virtud de dicha ley se cumplan en el caso de ese trabajador. Reunión entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos, Lima, 7 de diciembre de 2015. Sin embargo, en la práctica, los empresarios exportadores de textiles y prendas de vestir dijeron a la OTLA que sus trabajadores están empleados conforme al Decreto Ley 22342, mientras que los empresarios exportadores de productos agrícolas dijeron a la OTLA que sus trabajadores están empleados conforme a la Ley 27360. Reuniones entre la OTLA y los empleadores del sector de textiles y prendas de vestir, Lima, 9 y 14 de diciembre de 2015. Reuniones entre la OTLA y los empleadores del sector agrario, Trujillo y Lima, 11 y 14 de diciembre de 2015.

¹²⁰ Gobierno del Perú, Ley 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2011, disponible en <http://www.sunafil.gob.pe/portal/images/docs/normatividad/LEYDESEGURIDADSSALUDTRABAJO-29783.pdf>.

¹²¹ Ibid., artículo 49(a). El texto en español del artículo 49(a) dice así: “El empleador, entre otras, tiene las siguientes obligaciones: (a) Garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el desempeño de todos los aspectos relacionados con su labor, en el centro de trabajo o con ocasión del mismo.”

¹²² Ibid., artículo 50(c). El texto en español del artículo 50(c) dice así: “El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de riesgos laborales: (c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo, y, si no fuera posible, sustituirlos por otras que entrañen menor peligro.”

¹²³ Ibid., artículo 53. El texto en español del artículo 53 dice así: “El incumplimiento del empleador del deber de prevención genera la obligación de pagar las indemnizaciones a las víctimas, o a sus derechohabientes, de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales. En el caso en que producto de la vía inspectiva se haya comprobado fehacientemente el daño al trabajador, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo determina el pago de la indemnización respectiva.”

¹²⁴ Presentación a los EE.UU. 2015-01 (Perú), pp. 23-39.

duración después del límite de cinco años de empleo.¹²⁵ Después de los procesos administrativos, las conclusiones del acta de infracción de mayo de 2014 fueron confirmadas en diciembre de 2014.¹²⁶ Sin embargo, según el Gobierno del Perú, el empleador apeló esta decisión ante el sistema judicial y, en el momento de la publicación del presente informe, seguía pendiente una decisión del juzgado de primera instancia.¹²⁷

En un acta de infracción emitida en 2010, los inspectores de trabajo indicaron que otra de las empresas agrícolas mencionadas en la comunicación estaba en contravención de la ley de SST del Perú y emitieron un acta de infracción con recomendación de multa.¹²⁸ Más de cinco años después, y después de que la multa fue confirmada en cada etapa del proceso administrativo, el caso sigue pendiente ante el juzgado de primera instancia y sin resolverse.¹²⁹ En 2012 y 2014, los inspectores de trabajo emitieron actas de infracción posteriores en las que indicaban que ese mismo empleador había vuelto a infringir la ley de SST.¹³⁰ Asimismo, en 2014, los inspectores de trabajo emitieron un acta de infracción en la que el mismo empleador era responsable de la muerte de un trabajador en el lugar de empleo.¹³¹ En 2015, los inspectores indicaron que ese mismo empleador era responsable de una grave lesión en el lugar de trabajo.¹³² Estas repetidas infracciones cometidas por el mismo empleador, a pesar de las reiteradas recomendaciones de multas de los inspectores de trabajo, suscitan preocupaciones acerca de las continuas infracciones de la legislación laboral por parte de ciertos empleadores.

Además, los trabajadores informaron a la OTLA que no hay juzgado laboral local y que actualmente la SUNAFIL no está presente en la región del Perú donde se encuentra una de las empresas agrícolas mencionadas en la comunicación.¹³³ Por lo tanto, los trabajadores en esta región, para tener acceso a las vías judiciales con el fin de obtener reparaciones por infracciones de sus derechos laborales, tienen que hallar tiempo y recursos económicos para viajar a Lima.¹³⁴

III. Conclusiones

La OTLA examinó la información sobre las alegaciones en la comunicación de que el Gobierno del Perú no ha cumplido con sus compromisos en virtud del Capítulo Laboral del PTPA.

A. Iniciativas por parte del Perú

¹²⁵ Gobierno del Perú, SUNAFIL, Acta de Infracción 024-2014-SUNAFIL, Trujillo, 16 de mayo de 2014.

¹²⁶ Gobierno del Perú, Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de La Libertad, Resolución Sub Gerencial 031-2014-GR-LL-GGR/GRSTPE-SGIT, Trujillo, 12 de diciembre de 2014.

¹²⁷ Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015, p. 13.

¹²⁸ Gobierno del Perú, Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de San Martín, Acta de Infracción 008-2010-SDI-OZTT-DRTPE-SM, Tocache, 23 de noviembre de 2010.

¹²⁹ Gobierno del Perú, respuesta de diciembre de 2015, p. 14.

¹³⁰ Gobierno del Perú, Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de San Martín, Acta de Infracción 007-2012-OZTPE-T-SM, Tocache, 6 de junio de 2012. Gobierno del Perú, SUNAFIL, Acta de Infracción 70-2014, Lima, 14 de agosto de 2014.

¹³¹ Gobierno del Perú, Acta de Infracción 007-2014-SDI-OZTPE-T, Tocache, 1º de octubre de 2014.

¹³² Gobierno del Perú, Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de San Martín, Acta de Infracción 007-2015-OZTPEAH-T-SM, Tocache, 15 de octubre de 2015.

¹³³ Reunión entre la OTLA y los representantes de los trabajadores agrícolas, Lima, 8 de diciembre de 2015.

¹³⁴ Ibid.

Desde que se firmó el PTPA, el Gobierno del Perú ha tomado una serie de medidas positivas destinadas a mejorar la aplicación de las leyes laborales, incluida la aprobación de instrumentos legales en 2007 para aclarar que los empresarios que utilicen contratos de corta duración que restrinjan la libertad de asociación de los trabajadores están cometiendo una “infracción muy grave” sujeta a la imposición de la tasa más alta de multas disponibles legalmente; la promulgación de la Nueva Ley Procesal del Trabajo en 2010; y el establecimiento de la SUNAFIL y del Tribunal de Fiscalización Laboral en 2013. En 2014, el Gobierno del Perú también acordó cooperar con un proyecto de asistencia técnica financiado por el Departamento de Trabajo de los EE.UU. para elaborar un protocolo de inspección del trabajo que ayude a los inspectores a identificar los casos en que los contratos de corta duración se estén utilizando ilegalmente para limitar la libertad de asociación de los trabajadores de los sectores de las ENT.¹³⁵

B. Libertad de asociación en el derecho y la práctica

El Artículo 17.2.1 del PTPA establece que “cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y reglamentos, y su correspondiente aplicación, los siguientes derechos, tal como se establecen en la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998)*: (a) la libertad de asociación.”¹³⁶

En los primeros cinco años después de que el PTPA entró en vigor, los ingresos procedentes de las ENT del Perú a los Estados Unidos aumentaron un 80 por ciento, mientras que los ingresos de las exportaciones totales del Perú a los Estados Unidos aumentaron un 26 por ciento.

Si bien los instrumentos legales promulgados en 2007 establecen que la contratación de corta duración no debe menoscabar la libertad de asociación de los trabajadores, muchos de éstos con contratos de corta duración en los sectores de las ENT que intentan ejercer su derecho a asociarse libremente informan que no se les renuevan los contratos.¹³⁷ Si esos trabajadores impugnan la legalidad de la no renovación de sus contratos como un acto de discriminación antisindical, o si impugnan el uso de contratos de corta duración por ser contrario al Decreto Ley 22342, pueden pasar años esperando la reparación mientras sus casos se resuelven a través de los procesos administrativos y judiciales. Las sanciones no pueden aplicarse hasta que hayan concluido esos largos procesos y sólo los juzgados pueden obligar a los empleadores a reintegrar a los trabajadores o a cumplir con otras órdenes de remediación.

Estas preocupaciones se exageran ya que, según parece, no existe ningún mecanismo ni política para confirmar la legalidad de los contratos de corta duración en virtud del Decreto Ley 22342 antes de que entren en vigor y, por lo tanto, no hay nada para asegurar que los empleadores utilicen esos contratos sólo para su propósito legal prescrito. Según parece, los contratos se aprueban de forma automática después de 60 días sin ningún tipo de medida afirmativa por parte

¹³⁵ Departamento de Trabajo de los EE.UU., Comunicado de Prensa: Fondos para ayudar a fortalecer la capacidad de las inspectorías de trabajo en el Perú y las Filipinas, según el Comunicado No. 14-2314-NAT del Departamento de Trabajo de los EE.UU. con fecha 22 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.dol.gov/newsroom/releases/ilab/ilab20142314>.

¹³⁶ PTPA, artículo 17.2.1.

¹³⁷ Reuniones entre la OTLA y los representantes de los trabajadores, Lima y Trujillo; 7, 8, 10 y 12 de diciembre de 2015.

de la DRTPE, y los trabajadores puedan empezar a trabajar y, en algunos casos, incluso realizar todos los servicios contratados antes de que la DRTPE apruebe los contratos.

Estas preocupaciones contribuyen a un proceso de aplicación de las leyes laborales que puede envalentonar a los empleadores que buscan socavar la libertad de asociación al no renovar los contratos de corta duración de los trabajadores que intentan formar o afiliarse con un sindicato, ya que los trabajadores afectados tienen pocos incentivos para presentar reclamaciones y los empleadores tienen poco temor a las repercusiones de cumplimiento. Por lo tanto, no es de sorprender que la tasa de sindicalización en los sectores de las ENT sea inferior a la mitad de la tasa de sindicalización de los trabajadores empleados de forma indefinida y que a los trabajadores empleados en virtud del Decreto Ley 22342 pueda resultarles más difícil ejercer sus derechos de asociación sin temor a represalias por parte de su empleador.¹³⁸

A diferencia de otros sectores donde los contratos consecutivos de corta duración no pueden ser utilizados por más de cinco años, el Decreto Ley 22342 permite contratos consecutivos ilimitados de corta duración en los sectores de las ENT. La OTLA, basándose en la evidencia recopilada como parte del examen, tiene grandes preocupaciones respecto a si el sistema en pie para proteger el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores empleados con contratos consecutivos ilimitados de corta duración en los sectores NTE es suficiente para proteger ese derecho.

C. Aplicación de las leyes relacionadas con la libertad de asociación y la seguridad y salud ocupacionales

El Artículo 17.3.1 del PTPA establece que “una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, incluidas las leyes que adopte o mantenga de conformidad con el Artículo 17.2.1, por medio de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo.”¹³⁹ El artículo 17.8 del PTPA define la legislación laboral como “leyes y reglamentos de una Parte, o disposiciones de las mismas, que estén directamente relacionadas con los siguientes derechos laborales internacionalmente reconocidos: (a) la libertad de asociación;... y (f) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y salud y seguridad ocupacionales.”¹⁴⁰

Desde que se firmó el PTPA, el Gobierno del Perú ha tomado una serie de medidas positivas para mejorar la aplicación de su legislación laboral. La OTLA considera que estas medidas son alentadoras y seguirá de cerca su aplicación. No obstante, el examen de la OTLA plantea preguntas sobre la aplicación de la legislación laboral. La OTLA tiene preguntas, en concreto, con respecto al cumplimiento de los requisitos del Decreto Ley 22342. La OTLA también tiene preguntas más generales relativas a la aplicación de la legislación laboral del Gobierno del Perú, en particular en los sectores agrario y de las ENT, en relación con los bajos niveles de dotación de inspectores; el número de oficinas de la SUNAFIL; el tiempo que toma la resolución de casos a través de los procesos administrativos y judiciales; y la incapacidad de la autoridad laboral

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ PTPA, artículo 17.3.1(a).

¹⁴⁰ Ibid., artículo 17.8.

administrativa de obligar a los empleadores a cumplir con el reintegro y otras órdenes de remediación.

IV. Recomendaciones y próximos pasos

La OTLA seguirá monitoreando las cuestiones planteadas por la comunicación, incluso cualquier progreso que el Gobierno del Perú pueda realizar al abordar las preguntas y preocupaciones señaladas en el presente informe. La OTLA ofrece al Gobierno del Perú las siguientes recomendaciones para ayudar a guiar el compromiso ulterior entre el Gobierno de los EE.UU. y el Gobierno del Perú destinado a abordar las preguntas y preocupaciones que surjan durante la revisión:

- Adoptar y poner en práctica instrumentos jurídicos y otras medidas para asegurar que el uso de contratos de corta duración en los sectores de las ENT no restrinja los derechos de asociación de los trabajadores, lo cual podría incluir:
 - poner un límite al uso consecutivo de los contratos de trabajo de corta duración en los sectores de las ENT, similar al límite de cinco años sobre este tipo de contratos plasmado en el artículo 74 de la Ley 728;
 - autorizar a la autoridad laboral administrativa para que: (1) obligue a los empleadores a renovar los contratos de los trabajadores o haga que los trabajadores empleados con contratos de corta duración ocupen cargos de empleados permanentes en los casos en que los empleadores incumplen constantemente con los requisitos del Decreto Ley 22342 o cuando hay indicios de que el contrato no se ha renovado debido a discriminación antisindical y; (2) no permita el sobreesimiento de esas medidas durante cualquier procedimiento administrativo o judicial posterior;
 - solicitar a la autoridad laboral que verifique y apruebe en forma proactiva, basándose en un protocolo establecido, que los contratos conforme al Decreto Ley 22342 cumplen con los requisitos legales y establezca un plazo para la verificación y aprobación que sea adecuado para los contratos a muy corto plazo.
- Establecer oficinas de la SUNAFIL en todas las regiones del Perú lo más pronto posible.
- Apoyar más las actividades de aplicación de la SUNAFIL, incluidas las inspecciones del trabajo y los procesos de sanciones administrativas, de tal forma que permita una aplicación más eficaz y expedita de la legislación laboral del Perú en todas las regiones del Perú.
- Expandir los Juzgados Especializados de Trabajo e incrementar el presupuesto del poder judicial para los casos laborales en general, incluso en el marco de la Nueva Ley Procesal del Trabajo, de tal forma que permita la adjudicación y la resolución más eficaces y expeditas de los casos laborales.

El Gobierno de los EE.UU. ofrecerá reunirse con el Gobierno del Perú tan pronto como sea posible para conversar sobre las preguntas y preocupaciones señaladas en este examen y las recomendaciones anteriores, o medidas similares, para abordar esas preguntas y preocupaciones. La OTLA, en consulta con el USTR y el Departamento de Estado, aprovecharán el progreso hacia la implementación de estas recomendaciones o medidas similares, para determinar cuáles serán los próximos pasos apropiados relativos al compromiso con el Gobierno del Perú, y evaluarán cualquier progreso en ese sentido que realice el Gobierno del Perú dentro de un plazo de nueve meses y posteriormente, según proceda.

TRADUCCION NO OFICIAL