



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Periodo Anual de Sesiones 2021-2022

Señora Presidenta:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (CTSS) las siguientes iniciativas legislativas:

- **Proyecto de Ley N° 1522/2021-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Avanza País, a iniciativa del congresista Alejandro Enrique Caveró Alva, que propone derogar el Decreto Supremo N° 001-2022-TR.
- **Proyecto de Ley N° 1726/2021-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Avanza País, a iniciativa de la congresista Norma Yarrow Lumbreras, que propone complementar las normas de tercerización laboral aprobadas en la Ley 29245 y el Decreto legislativo 1038.

Las iniciativas legislativas ingresaron en el ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República.

La CTSS, en su XIII sesión extraordinaria del 3 de junio 2022, acordó por **MAYORÍA** aprobar el dictamen de no aprobación recaído en los proyectos 1522/2021-CR y 1726/2021-CR, con el voto favorable de los congresistas Isabel Cortez Aguirre, Jorge Coayla Juárez, María Agüero Gutiérrez, Jorge Marticorena Mendoza, Bernardo Quito Sarmiento, Illich López Ureña¹ y Wilson Quispe Mamani². Los votos en contra de los congresistas José Cueto Aservi, Tania Ramírez García, César Revilla Villanueva y Adriana Tudela Gutiérrez, y las abstenciones de los congresistas Juan Burgos Oliveros y Luis Aragón Carreño. Asimismo, en la misma sesión, se aprobó por **UNANIMIDAD** la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados.

I. SITUACIÓN PROCESAL

¹ El congresista López Ureña votó como accesitario del congresista Juan Carlos Mori Celis, quien solicitó licencia.

² El congresista Quispe Mamani votó como accesitario del congresista Alex Flores Ramírez, quien solicitó licencia.





DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

El **Proyecto de Ley 1522/2021-CR** fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 25 de marzo de 2022, ingresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el 28 de marzo siguiente para su estudio y dictamen como primera comisión dictaminadora, siendo la segunda Comisión la de Constitución y Reglamento.

El **Proyecto de Ley 1726/2021-CR** fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el 12 de abril de 2022, ingresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social el 26 de abril siguiente para su estudio y dictamen como segunda comisión dictaminadora, siendo la primera la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 1522/2021-CR** se compone de un solo artículo, que tiene como único contenido de su propuesta derogar Decreto Supremo N° 001-2022-TR, que modifica el Decreto Supremo N° 006-2008-TR, que aprueba el reglamento de la Ley 29245 y del Decreto Legislativo 1038, que regulan los servicios de tercerización.

El **Proyecto de Ley 1726/2021-CR** se compone de tres artículos. En su artículo 1, propone derogar el Decreto Supremo N° 001-2022-TR (Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 006-2008-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29245 y del Decreto Legislativo N° 1038, que regulan los servicios de tercerización) vigente desde el 23 de febrero de 2022.

Asimismo, la iniciativa legislativa en su artículo 2° propone modificar el artículo 7° de la Ley N° 29245, Ley que regula los servicios de tercerización, de manera que quede redactado como sigue:

"(...) 5. La tercerización como forma de organización empresarial, si bien comprende el desarrollo de la autonomía empresarial, en caso esta supere el ochenta (80) por ciento de la totalidad de los puestos de trabajo, debe ser comunicada al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para ser evaluada en cada caso concreto, considerando la actividad económica, los antecedentes, el momento de inicio de la actividad empresarial, el tipo de actividad delegada y la dimensión de las empresas principal y tercerizadora.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

6. La empresa contratante debe de tener como elemento decisor, para la contratación de una empresa tercerizadora, que esta se encuentre inscrita en el registro que implementa el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, lo cual le permite operar como tal. Estableciéndose un capital social mínimo de 45 UIT para las empresas especiales de servicios.

Asimismo, los contratos de tercerización deben ser presentados ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo"

III. ANTECEDENTES Y OPINIONES

4.2 OPINIONES SOLICITADAS

Para el estudio del **proyecto de Ley N° 1522/2021-CR**, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, solicitó la emisión de opiniones técnicas a las siguientes instituciones:

- Mediante Oficio N°1811-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 13 de abril de 2022, se solicitó la opinión del Ministerio de Trabajo y Promoción al Empleo.
- Mediante Oficio N°1812-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 13 de abril de 2022, se solicitó la opinión del Sindicato Unitario de Trabajadores de Telefónica del Perú
- Mediante Oficio N°1813-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 13 de abril de 2022, se solicitó la opinión de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú.
- Mediante Oficio N°1814-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 13 de abril de 2022, se solicitó la opinión de la Central Autónoma de Trabajadores del Perú - CATP.
- Mediante Oficio N°1815-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 13 de abril de 2022, se solicitó la opinión de la Central de Trabajadores del Perú-CTP
- Mediante Oficio N°1816-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 13 de abril de 2022, se solicitó la opinión de la Central Unitaria de Trabajadores del Perú-CUT
- Mediante Oficio N°1817-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 13 de abril de 2022, se solicitó la opinión de la Confederación General de Trabajadores del Perú-CGTP
- Mediante Oficio N°1818-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 13 de abril de 2022, se solicitó la opinión a la CONFIEP.
- Mediante Oficio N°1819-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 13 de abril de



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

2022, se solicitó la opinión a la Asociación PYME Perú

- Mediante Oficio N°1820-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 13 de abril de 2022, se solicitó la opinión a la Asociación de Emprendedores de Perú

Para el estudio del **proyecto de Ley N° 1726/2021-CR**, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, solicitó la emisión de opiniones técnicas a las siguientes instituciones:

- Mediante Oficio N°1991-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 28 de abril de 2022, se solicitó la opinión del Ministerio de Trabajo y Promoción al Empleo.
- Mediante Oficio N°1992-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 28 de abril de 2022, se solicitó la opinión al Ministerio de Economía y Finanzas.
- Mediante Oficio N°1993-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 28 de abril de 2022, se solicitó la opinión a la SUNAFIL.
- Mediante Oficio N°1994-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 28 de abril de 2022, se solicitó la opinión a la Central Autónoma de Trabajadores del Perú.
- Mediante Oficio N°1995-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 28 de abril de 2022, se solicitó la opinión a la Confederación General de Trabajadores del Perú.
- Mediante Oficio N°1996-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 28 de abril de 2022, se solicitó la opinión a la CONFIEP.
- Mediante Oficio N°1997-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 28 de abril de 2022, se solicitó la opinión a la Confederación de Trabajadores del Perú.
- Mediante Oficio N°1998-2021-2022/CTSS-CR, de fecha de 28 de abril de 2022, se solicitó la opinión a la Central Unitaria de Trabajadores del Perú.
- Mediante Oficio N°1999-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 28 de abril de 2022, se solicitó la opinión a la Asociación de Empresas de Trabajo Temporal y Tercerización del Perú.
- Mediante Oficio N° 002200-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 30 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato de Trabajadores de la Empresa Trupal S.A.
- Mediante Oficio N° 002201-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 30 de mayo de 2022, se solicitó la opinión a la Federación de Trabajadores del Agua Potable y Alcantarillado (FENTAP).
- Mediante Oficio N° 002203-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 30 de mayo de 2022, se solicitó la opinión a la Federación Macrorregional de Trabajadores Mineros, Siderúrgicos del Perú.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

- Mediante Oficio N° 002204-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 30 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Mediante Oficio N° 002205-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 30 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato de Trabajadores Funcionarios de Antapaccay (SITRAMINA).
- Mediante Oficio N° 002206-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 30 de mayo de 2022, se solicitó la opinión a la Federación de Trabajadores Mineros de Shougang.
- Mediante Oficio N° 002207-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 30 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato Nacional de Empleados de Crediscotia Financiera S.A.
- Mediante Oficio N° 002208-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 30 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Cervecera y Afines del Perú.
- Mediante Oficio N° 002209-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 30 de mayo de 2022, se solicitó la opinión a la Federación Nacional de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú.
- Mediante Oficio N° 002210-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 30 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato Nacional de Obreros de Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A.
- Mediante Oficio N° 002211-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 30 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato Unificado de Trabajadores Tercerizados Operadores del Servicio de Agua Potable y Aguas Residuales- SUTTOSAPAR.
- Mediante Oficio N° 002202-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 31 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú S.A. Operaciones Conchán.
- Mediante Oficio N° 002212-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 31 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato Único de Trabajadores Operaciones Selva-Petroperú.
- Mediante Oficio N° 002213-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 31 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato de Trabajadores Obreros/as de Limpieza Pública de Lima.
- Mediante Oficio N° 002215-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 31 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato Único de Trabajadores de Refinería La Pampilla.
- Mediante Oficio N° 002216-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 31 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato de Obreros Municipales de Chiclayo.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

- Mediante Oficio N° 002217-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 31 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato de Trabajadores de Rutas de Lima.
- Mediante Oficio N° 002218-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 31 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato de Trabajadores de Hotelera Cusco S.A. Picoaga Hotel.
- Mediante Oficio N° 002219-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 31 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Empresa Securitas Perú.
- Mediante Oficio N° 002220-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 31 de mayo de 2022, se solicitó la opinión a la Federación de Trabajadores Servicios de Seguridad y Afines del Perú.
- Mediante Oficio N° 002221-2021-2022/CTSS-CR, de fecha 31 de mayo de 2022, se solicitó la opinión al Sindicato Unificado de Trabajadores Profesionales Técnicos del Banco Central de Reserva del Perú.

4.3 OPINIONES RECIBIDAS

Con respecto al PL 1522/2021-CR, se recibieron las siguientes opiniones:

- **FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES MINEROS, METALÚRGICOS Y SIDERÚRGICOS DEL PERÚ**

Mediante Carta N° 134-2022-CEN-FNTMMSP, de fecha 20 de abril de 2022, la Federación de mineros, metalúrgicos y siderúrgicos del Perú se muestran **EN CONTRA** de la iniciativa legislativa y presentan tres alegados para poder argumentarlo.

El primer alegato está referido a sustentar que el D.S. 006-2008-TR fue la norma que desnaturalizó la ley 29245, al extender su ámbito a las actividades principales, mientras que el D.S. 001-2022-TR rescata la finalidad con la que inició la ley 29245, ley de tercerización.

Como segundo alegato manifiestan que no se cumplió con realizar el análisis regulatorio del Decreto Legislativo N° 1310 y su reglamento, el D.S. 063-2021-PCM. Por lo tanto, resulta un despropósito pretender aplicar una exigencia cuyo ámbito es totalmente distinto al de las relaciones laborales. Asimismo, considera que la norma en discusión no es necesario que se debate en el Consejo Nacional de Trabajo en tanto que la Constitución otorga la facultad de reglamentar las leyes al



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

Ejecutivo, de acuerdo al inciso 8 del artículo 118°.

Como tercer alegado consideran que no es correcto agregar un carácter multisectorial a la norma en debate para ser visto en el Comisión de Coordinación Viceministerial, puesto que se trata de una norma de regulación en el ámbito laboral.

- **CENTRAL AUTÓNOMA DE TRABAJADORES DEL PERÚ**

Mediante Oficio N° 071-2022-SE-CATP, de fecha 04 de mayo de 2022, la Central Autónoma de Trabajadores del Perú manifiesta su opinión **EN CONTRA** de la iniciativa legislativa, puesto que consideran que el D.S. 001-2022-TR reforma el principio de legalidad, vulnerado con la expedición de un reglamento que permitía la tercerización de actividades nucleares de la empresa y que trajo como resultado la precarización extrema de las condiciones laborales de las y los trabajadores tercerizados, entre otros, el uso abusivo de la contratación temporal que afecta el derecho al trabajo y el ejercicio efectivo de los derechos sindicales, desigualdades salariales y condiciones precarias de seguridad y salud en el trabajo.

Consideran que el PL 1522 contraviene artículo 1° "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado" de la Constitución Política del Perú.

Terminan concluyendo que el Decreto Supremo N° 001-2022-TR, que el cuestionado PL de ley quiere derogar, solo restablece el equilibrio legal que debe existir en concordancia con nuestro Estado social democrático, ya que modifica el Reglamento de la ley 29245.

- **CÁMARA DE COMERCIO DE LIMA**

Mediante Carta N° P/053.04.2022/GL, de fecha 01 de abril de 2022, la Cámara de Comercio de Lima presenta su opinión **FAVORABLE** a la iniciativa legislativa, puesto que cuestionan la publicación del D.S. 001-2022-TR, al considerarlo lesivo al principio de legalidad al desaparecer la figura jurídica de la tercerización.

Asimismo, consideran que el Tribunal Constitucional ha ratificado la validez de la tercerización mediante sentencias 0013-2014-PI/TC y 1671-



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

2013-PA/TC.

Finalmente señalan que la discusión sobre la tercerización iba a ser un tema de debate de modo tripartito, técnico y transparente en el Consejo Nacional de Trabajo.

Con respecto al **PL 1726/2021-CR**, se recibieron las siguientes opiniones:

- **MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo remite el Oficio N° 0657-2022-MTPE/1 el cual traslada el Informe N° 0440-2022-MTPE/4/8, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica, el cual considera sobre el proyecto de ley N° 01726/2021-CR **NO VIABLE** por los siguientes argumentos:

Sobre la derogación de decretos supremos por disposición directa de una ley esta Oficina considera que, si bien la ley es una norma con rango normativo superior a un decreto supremo, es preciso se tenga en cuenta que el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, señala que corresponde al Poder Ejecutivo la potestad de dictar decretos y resoluciones en el marco de las leyes. En ese sentido, corresponde al Poder Ejecutivo la potestad para modificar o derogar decretos supremos.

Ahora bien, los artículos 2 y 3 de la Ley N° 29245, Ley que regula los Servicios de Tercerización, se advierte que la tercerización no está prohibida, sino que su uso está restringido a determinados ámbitos del proceso productivo de la empresa usuaria: las actividades especializadas u obras.

El Decreto Supremo N° 001-2022-TR modifica el Decreto Supremo N° 006-2008-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29245 y del Decreto Legislativo N° 1038, estableciendo que no es posible tercerizar las actividades que forman parte del núcleo del negocio, entendiendo el "núcleo del negocio" como aquella actividad que forma parte de la actividad principal de la empresa usuaria pero, por sus particulares características, no corresponde a las actividades especializadas u obras que pueden ser objeto de tercerización con desplazamiento.

Como lo indica la Dirección de Normativa de Trabajo, "el propósito de la



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

emisión del Decreto Supremo N° 001-2022-TR, no es otro si no corregir la distorsión que creaba el primigenio Decreto Supremo N° 006-2008-TR. Conforme se ha explicado párrafos atrás, la Ley 29245 marcaba la pauta de que solamente procede la contratación de servicios de tercerización para la realización de las actividades especializadas u obras de la empresa principal, por lo tanto, el Decreto Supremo N° 001-2022-TR, en línea de lo previsto legalmente, precisa que no es materia de tercerización el núcleo del negocio. Como es de verse, el Decreto Supremo N° 001-2022-TR no está trasgrediendo la Ley 29245. Lo que hace es desarrollar esta última en los términos que la misma establece."

Ahora bien, sobre la incorporación de los numerales 5 y 6 al artículo 7 de la Ley N° 29245, la Dirección de Normativa de Trabajo advierte que la incorporación de dichos numerales que precisan supuestos de intervención o supervisión por parte del MTPE, no coadyuvarían a corregir la distorsión que creaba el primigenio Decreto Supremo N° 006-2008-TR que aprueba el Reglamento de la Ley 29245. Por su parte, la SUNAFIL señala que, si bien la propuesta normativa plantea que, de superar la tercerización laboral el 80% de la totalidad de los puestos de trabajo, sea comunicada al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para ser evaluada en cada caso concreto, considerando la actividad económica, los antecedentes, entre otros factores; no precisa cual sería la consecuencia de dicha evaluación, como, por ejemplo, la culminación de la tercerización, su desnaturalización, etc.

- **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA (SITOMUN)**

Mediante Oficio N° 301-2022/SITOMUNLIMA, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, porque consideran antidemocrático derogar el Decreto Supremo 001-2022-TR, norma que delimita el ámbito de acción de la tercerización laboral en relación directa y específica al "núcleo del negocio", y que, además, zanjaba los atentados a sus derechos fundamentales al trabajo y la libertad sindical.

- **SINDICATO DE TRABAJADORES FUNCIONARIOS DE ANTAPACCA Y (SITRAMINA)**

Mediante carta SUT.SG-092-2022, de fecha 01 de junio de 2022,



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, porque consideran que derogar el Decreto Supremo 001-2022-TR atenta contra los derechos fundamentales de los trabajadores, sobre todo de quienes laboran en el sector minero. Señalan que es necesario no regresar a condiciones de explotación moderna insertada en el país durante la dictadura del expresidente, Alberto Fujimori Fujimori.

- **FEDERACION DE TRABAJADORES MINEROS DE SHOU GANG**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, porque consideran que existe la intención de atentar contra los derechos fundamentales al trabajo y la libertad sindical de los trabajadores a nivel nacional al dejar sin efecto el Decreto Supremo 001-2022-TR que fue promulgado luego de tenaz lucha, diálogo y gestiones de diversas organizaciones sindicales de todos los sectores productivos del país.

- **NACIONAL DE EMPLEADOS DE CREDISCOTIA FINANCIERA S.A. (SINECREDISCOTIA)**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, consideran que con la derogatoria del Decreto Supremo 001-2022-TR se pretende violar los derechos humanos y constitucionales de los trabajadores, teniendo como finalidad, profundizar la precarización laboral y fomentar la esclavitud moderna.

- **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA INDUSTRIA CERVECERA Y AFINES DEL PERÚ (SINTRAINCER)**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, consideran que pretender derogar el Decreto Supremo N° 001-2022-TR, constituye una acción política parlamentaria absolutamente nefasta que atenta contra los derechos fundamentales de los trabajadores. indican además que, la experiencia de los trabajadores del sector industrial respecto a la tercerización es absolutamente nociva y atentatoria contra sus derechos fundamentales, negándoseles en la practica el ejercicio pleno de sus derechos humanos y constitucionales al trabajo y a la libertad sindical que está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Constitución Política del Perú.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

- **FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES MINEROS METALÚRGICOS Y SIDERÚRGICOS DEL PERÚ (FNTMMSP)**

Mediante Carta N° 293-2022-CEN-FNTMMSP, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, consideran que busca, bajo aparentes argumentos de garantía, perjudicar a los trabajadores y olvidar el verdadero propósito con el que nació la ley de tercerización: la protección a los trabajadores frente al abuso de las empresas en el uso de la tercerización laboral absolutamente nociva y atentatoria contra sus derechos fundamentales, negándoseles en la práctica el ejercicio pleno de sus derechos humanos y constitucionales al trabajo y a la libertad sindical que está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Constitución Política del Perú. Están en contra de la derogatoria del Decreto Supremo 001-2022-TR.

- **SINDICATO UNIFICADO DE TRABAJADORES TERCERIZADOS OPERADORES DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y AGUAS RESIDUALES (SUTTOSAPAR)**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, consideran que atenta contra sus derechos fundamentales, precarizando la condición de trabajadores e impidiéndoles lograr el anhelado trabajo digno o trabajo decente que es una propuesta establecida en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 Trabajo Decente y Crecimiento Económico de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones, por el contrario, va en contra de la política de Estado que tiene carácter de cumplimiento global porque el Perú ha suscrito el citado Acuerdo.

- **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE PETRÓLEOS DEL PERÚ S.A. OPERACIONES CONCHÁN**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, consideran que atenta contra los derechos humanos y constitucionales de los trabajadores, y tiene como objetivo, profundizar la precarización laboral que el DS 001-2022-TR permite combatir.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

- **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES OPERACIONES SELVA-PETROPERÚ**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, consideran que es nefasta a los intereses de los trabajadores que durante muchos años han luchado contra los rezagos antilaborales y antisindicales de la dictadura del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori, además, de pretender promover la explotación de miles de trabajadores de diversos sectores productivos, en nuestro caso del ámbito petrolero. Están en contra de la derogatoria del DS 001-2022-TR.

- **SINDICATO DE TRABAJADORES OBREROS/AS DE LIMPIEZA PÚBLICA DE LIMA (SITOBUR)**

Mediante Oficio N° 300-2021/SITOBUR, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, consideran que es absolutamente violatoria a sus derechos humanos y constitucionales al trabajo y la libertad sindical. Expresan que el artículo 1° de la propuesta legislativa pretender dejar sin efecto o derogar el DS 001-2022-TR, hecho que es contrario a sus derechos fundamentales.

- **SINDICATO ÚNICO DE TRABAJADORES DE REFINERÍA LA PAMPILLA.**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, consideran que es nocivo y violatorio a los derechos humanos al trabajo y la libertad sindical de los trabajadores a nivel nacional. Señalan que ara los trabajadores del sector petrolero es nefasto porque precariza sus derechos fundamentales.

- **SINDICATO DE TRABAJADORES DE RUTAS DE LIMA (SINTRUL)**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, consideran que es contraria a los intereses de los trabajadores y regresa a escenarios de explotación moderna que fue promovida desde la dictadura de Alberto Fujimori Fujimori. Asimismo, señalan que en democracia se deben respetar irrestrictamente los derechos humanos de los trabajadores.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

- **SINDICATO DE TRABAJADORES DE HOTELERA CUSCO S.A. PICOAGA HOTEL**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, rechazan el intento político de pretender derogar el Decreto Supremo 001-2022-TR que constituye una norma que respeta, protege y dignifica a los trabajadores y permite delimitar el ámbito de acción de la tercerización laboral a la especificidad del "núcleo del negocio".

- **SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EMPRESA SECURITAS PERÚ**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa. Señalan que atenta contra sus derechos fundamentales de los trabajadores y promueve la precarización laboral que el DS 001-2022-TR revirtió al definir y establecer la naturaleza específica de la tercerización laboral.

- **Federación de Trabajadores Servicios de Seguridad y Afines del Perú (FETRASSAP)**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa. Indican que se pretende derogar el decreto supremo 001 - 2022 TR provocando un retroceso en la búsqueda de contratos de trabajo formales. Asimismo, indican que frena la redistribución de la riqueza a través de las utilidades de la empresa principal, riqueza en la cual la clase trabajadora es parte vital del proceso.

- **Federación Macrorregional de Trabajadores Mineros, Siderúrgicos del Perú**

Mediante Carta S/N, de fecha 01 de junio de 2022, presenta su opinión **NEGATIVA** a la iniciativa legislativa, porque en su primer artículo se pretende dejar sin efecto el Decreto Supremo N° 001- 2022-TR. que evita la tercerización laboral en el núcleo del negocio, bajo el pretexto de afectación a la libertad de contratación, derecho a la propiedad y libertad de empresa.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

IV. MARCO NORMATIVO

4.1 Marco Nacional

- Ley 27626, Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores.
- Ley 29245, Ley que regula los servicios de tercerización.
- Decreto Ley 25593, Ley que regula las relaciones laborales de los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Ley 31254, Ley que prohíbe la tercerización y toda forma de intermediación laboral de los servicios de limpieza pública y afines que prestan los obreros municipales.
- Decreto Legislativo 038, Decreto Legislativo que precisa los alcances de la Ley 29245, Ley que regula los servicios de tercerización.
- Decreto Supremo N° 006-2008-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley 29245.
- Decreto supremo N° 001-2022-TR, modifica el Decreto Supremo N° 006-2008-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley 29245 y del Decreto Legislativo 1038, que regulan los servicios de tercerización.

4.2 Marco Internacional

- Ecuador, **Mandato Constituyente número 8**, por el que se eliminar la tercerización y la intermediación laboral.
- Colombia. **Ley N° 1429** del 2010 se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo, artículo 63.
- **Recomendación 198 de la OIT**, que recomienda que la política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo implica luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas.

V. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

5.1 ANTECEDENTES

Dado el contexto establecido por la pandemia, la emergencia sanitaria y, recientemente, el conflicto en Europa del Este, los asuntos laborales han tomado posición expectante



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

en el debate público, con lo que temas como la pérdida de empleos, la necesidad de incrementar la remuneración mínima vital y la revisión de los términos bajo los cuales se realiza la tercerización laboral, se han hecho más visibles en la agenda del país.

Para el caso de la tercerización, éste desató particular interés a partir de diversas declaraciones de sindicatos en el sentido de denunciar una serie de situaciones por las cuales, se advertía una tendencia por la cual se hacía recurrente desnaturalizar la tercerización laboral, más específicamente el caso de las que se producían en la actividad nuclear de la empresa³. Frente a los múltiples llamados de atención, en febrero de 2022, el MTPE emitió el Decreto Supremo 001-2022-TR, que modifica el Decreto Supremo 006-2008-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley 29245, y el Decreto Legislativo 1038, que regulan los servicios de tercerización.

Dicho dispositivo ha generado una serie de reacciones en el sector empleador y en algunos estudios de abogados, quienes han expresado posiciones contrarias al Decreto Supremo 001-2022-TR, bajo la idea de que se trata de una norma contraria al crecimiento económico y a la promoción del empleo.

En el Congreso han surgido propuestas legislativas en apoyo o en oposición a dicho decreto supremo, lo que refuerza la idea de que la experiencia de la tercerización e intermediación en el Perú necesita de revisiones y reformulaciones.

5.2 ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO

- **Sobre la propuesta que deroga el Decreto Supremo 001-2022-TR, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 006-2008-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29245 y del Decreto Legislativo N° 1038, que regulan los servicios de tercerización:**

Cuestión previa:

Ambos proyectos de ley, 1522/2021-CR y 1726/2022-CR, proponen derogar el D.S. 001-2022-TR, por ello, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social desea presentar las siguientes cuestiones previas:

El numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú otorga al Poder Ejecutivo facultades reglamentarias, potestad que debe ejercerse sin transgredir ni desnaturalizar la ley. En esa medida, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es el sector competente para ejecutar las funciones constitucionales antes señaladas, haciendo cumplir la Ley 29245 a través de la emisión del Decreto Supremo N° 001-2022-TR, el cual modifica su reglamento.

³ <https://andina.pe/agencia/noticia-ministerio-trabajo-preocupa-proyecto-deroga-norma-tercerizacion-laboral-895191.aspx>



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

Que, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los ministerios, en tanto son organismos del poder Ejecutivo, cuentan con competencia para reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento, tomando en cuenta que el Decreto Supremo N° 001-2022-TR modifica el reglamento de la Ley 29245.

Que, la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece en el numeral 1 de su artículo 4 las competencias exclusivas del poder Ejecutivo, como es la de diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales. Además, señala que el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales y que estas políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros.

Que, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece en su artículo 22, numeral 1, que los "Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas".

Que, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece en su artículo 23, numeral 1, que "son funciones generales de los Ministerios: a) Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno".

Que, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece en su artículo 25 que los Ministros de Estado orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno.

Que, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece en su artículo 11, numeral 3, sobre la facultad normativa del Presidente de la República, que los decretos supremos "Son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan".

Que, la Ley N° 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, establece en su artículo 4 que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo tiene las siguientes áreas programáticas de acción: a) Derechos fundamentales en el ámbito laboral...f) Intermediación y reconversión laboral.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

Que, constituiría un contrasentido legal y constitucional analizar esta parte de las propuestas legislativas por las razones expuestas.

Cabe precisar que, en la ciencia jurídica, lo que se derogan son las leyes y no dispositivos como los decretos supremos, las resoluciones administrativas y demás. Lo que correspondería en el caso de los decretos supremos es dejarlos sin efecto, pero no derogarlos.

Análisis de la opinión del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Asimismo, la opinión del Ministerio de Trabajo es la siguiente:

"En primer lugar, sobre la derogación de decretos supremos por disposición directa de una ley esta Oficina considera que, si bien la ley es una norma con rango normativo superior a un decreto supremo, es preciso se tenga en cuenta que el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, señala que corresponde al Poder Ejecutivo la potestad de dictar decretos y resoluciones en el marco de las leyes. En ese sentido, corresponde al Poder Ejecutivo la potestad para modificar o derogar decretos supremos"

De otro lado, el objetivo de derogar un decreto supremo concerniente a un tema laboral no es compatible con el hecho de que el MTPE es la entidad especializada y rectora de los asuntos laborales en el Perú, cuyas competencias en dichas materias están reguladas y definidas por la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y la Ley 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, las que determinan el papel rector y las competencias del MTPE. Si este ministerio emite una norma, en este caso, un decreto supremo, en el marco de sus facultades y competencias (Principio de competencia), resulta contraproducente que una ley del Congreso establezca su anulación invadiendo los fueros de otro poder del Estado, por lo que se presentaría un problema de constitucionalidad.

Además, hay que tomar en cuenta que el MTPE, lo que está haciendo con el Decreto Supremo 001-2022-TR, es modificar otro decreto supremo (el Decreto Supremo N° 006-2008-TR) el cual aprueba el Reglamento de la Ley 29245 y del Decreto Legislativo 1038, que regulan los servicios de tercerización, siendo que es al Poder Ejecutivo al que le corresponde reglamentar las leyes y no al Poder Legislativo.

Con este criterio, cualquier iniciativa gubernamental de cualquier ministerio que busque resolver un problema público o dar respuesta a una demanda social en tanto gobierno legal y legítimamente instalado, podría ser objeto de cortapisas y entrampamientos por cualquier Ley emanada desde el Congreso, generando una situación de ingobernabilidad por la cual un gobierno no podría dictar políticas ni ejercer su autoridad dado que otro poder del Estado podría "derogar" sus iniciativas. Es decir, cualquier decreto del gobierno podría ser neutralizado por una Ley, vulnerándose así las



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

competencias propias del Poder Ejecutivo, con lo que se estaría atentando contra el principio de la separación de poderes, propias de la democracia representativa.

Ahora bien, el artículo 2 de la Ley N° 29245, Ley que regula los Servicios de Tercerización, establece que se entiende por tercerización la contratación de empresas para que desarrollen actividades especializadas u obras, siempre que aquellas asuman los servicios prestados por su cuenta y riesgo; cuenten con sus propios recursos financieros, técnicos o materiales; sean responsables por los resultados de sus actividades y sus trabajadores estén bajo su exclusiva subordinación. Constituyen elementos característicos de tales actividades, entre otros, la pluralidad de clientes, que cuente con equipamiento, la inversión de capital y la retribución por obra o servicio. En ningún caso se admite la sola provisión de personal.

El artículo 3 de la mencionada ley señala que constituyen tercerización de servicios, entre otros, los contratos de gerencia conforme a la Ley General de Sociedades, los contratos de obra, los procesos de tercerización externa, los contratos que tienen por objeto que un tercero se haga cargo de una parte integral del proceso productivo.

Así, de los textos normativos citados en los párrafos precedentes, se advierte entonces que la tercerización no está prohibida, sino que su uso está restringido a determinados ámbitos del proceso productivo de la empresa usuaria: las actividades especializadas u obras.

Cabe acotar que el artículo 2 del Decreto Supremo N° 006-2008-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29245 y del Decreto Legislativo N° 1038, antes de la modificación del Decreto Supremo N° 001-2022-TR, establecía que la tercerización comprendía a las empresas principales que tercerizan su actividad principal, siempre que se produzca con desplazamiento continuo de los trabajadores de las empresas tercerizadoras a los centros de trabajo o de operaciones de aquellas.

Como puede apreciarse, el ámbito de aplicación anteriormente descrito iba más allá de lo que establecen los artículos 2 y 3 de la Ley N° 29245 que restringen el uso de la tercerización para actividades especializadas u obras. El Decreto Supremo N° 001-2022-TR corrige el referido vicio al modificar el artículo 2 del mencionado reglamento al establecer lo siguiente:

"Artículo 2.- Ámbito de la tercerización

El ámbito de la Ley comprende a las empresas principales cuyos trabajadores están sujetos al régimen laboral de la actividad privada, que tercerizan actividades especializadas u obras, que forman parte de su actividad principal, siempre que se produzca con desplazamiento continuo de los trabajadores de las empresas tercerizadoras a los centros de trabajo o de operaciones de aquellas.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

Los contratos y figuras empresariales que se encuentran regulados en el artículo 3 de la Ley configuran supuestos de tercerización cuando se realizan de acuerdo con las definiciones de la Ley y del presente Reglamento.

Los mecanismos de vinculación empresarial como la tercerización sin desplazamiento continuo y las provisiones de bienes y servicios sin tercerización, se encuentran fuera del ámbito de la Ley.

No está permitida la tercerización de las actividades que forman parte del núcleo del negocio (subrayado propio)".

Es decir, el Decreto Supremo N° 001-2022-TR modifica el Decreto Supremo N° 006-2008-TR, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29245 y del Decreto Legislativo N° 1038, estableciendo que no es posible tercerizar las actividades que forman parte del núcleo del negocio, entendiendo el "núcleo del negocio" como aquella actividad que forma parte de la actividad principal de la empresa usuaria pero, por sus particulares características, no corresponde a las actividades especializadas u obras que pueden ser objeto de tercerización con desplazamiento.

Como lo indica la Dirección de Normativa de Trabajo, "el propósito de la emisión del Decreto Supremo N° 001-2022-TR, no es otro si no corregir la distorsión que creaba el primigenio Decreto Supremo N° 006-2008-TR. Conforme se ha explicado párrafos atrás, la Ley 29245 marcaba la pauta de que solamente procede la contratación de servicios de tercerización para la realización de las actividades especializadas u obras de la empresa principal, por lo tanto, el Decreto Supremo N° 001-2022-TR, en línea de lo previsto legalmente, precisa que no es materia de tercerización el núcleo del negocio. Como es de verse, el Decreto Supremo N° 001-2022-TR no está trasgrediendo la Ley 29245. Lo que hace es desarrollar esta última en los términos que la misma establece." De producirse la derogación del Decreto Supremo N° 001-2022-TR, la restricción de la tercerización seguirá manteniéndose en los términos de los artículos 2 y 3 de la Ley N° 29245, esto es, se limita el uso de dichos contratos empresariales para las actividades especializadas y las obras de las empresas usuarias.

Finalmente, sobre el supuesto impacto negativo del Decreto Supremo N° 001- 2022-TR al que alude la Exposición de Motivos del proyecto de ley, tal como lo señala la Dirección de Normativa de Trabajo, el legislador no aporta data o evidencia fáctica que respalde las afirmaciones vertidas en este extremo, limitándose a citar afirmaciones sin mayor fundamento.

- **Sobre la propuesta de modificación del artículo 7 de la Ley N° 29245, Ley que regula los servicios de tercerización**



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

Ahora bien, sobre la incorporación de los numerales 5 y 6 al artículo 7 de la Ley N° 29245, la Dirección de Normativa de Trabajo advierte que la incorporación de dichos numerales que precisan supuestos de intervención o supervisión por parte del MTPE, no coadyuvarían a corregir la distorsión que creaba el primigenio Decreto Supremo N° 006-2008-TR que aprueba el Reglamento de la Ley 29245.

Al respecto, queremos considerar algunos elementos de análisis:

a. Sobre la tercerización de actividades nucleares

El MTPE señala que la tercerización es una forma de organización empresarial por la que una empresa encarga o delega el desarrollo de una o más partes de su actividad a una o más empresas.

Ciertamente, nuestra Constitución garantiza la libertad de empresa y la libertad de contratación, sin embargo, esos derechos o libertades no son absolutas ni irrestrictas y, como todo derecho o libertad, tiene límites que están configurados por el debido respeto que merecen otros derechos consagrados en la Constitución.

Así pues, se debe tener en cuenta que el modelo económico que adopta nuestra Constitución no es únicamente el de una economía de mercado "a secas" sino el de una "economía social de mercado".

Efectivamente, el artículo 58 de la Constitución Política del Perú establece:

Artículo 58.- Economía Social de Mercado

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Así, se deben tener en cuenta que el término social supone que la economía cumple un rol en la sociedad y ese rol no puede ser ajeno a los demás derechos reconocidos en la Constitución.

En ese mismo sentido se debe tener en cuenta el artículo 23 de nuestra norma suprema que señala:

Artículo 23.- El Estado y el Trabajo

El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

(...)

Así pues, la tercerización de servicios, como toda actividad económica no es un fin en sí misma, sino que debe ser un motor de generación de bienestar social, lo que no se produce si la misma tiene como único sustento el abaratamiento de costos laborales, ya que ello sería consolidar el modelo del “cholo barato” que ya se ha expuesto en el análisis económico de la presente propuesta.

Entonces, si el objeto de la tercerización debe ser la especialización y la tecnificación para permitir una asignación más eficiente de los recursos de la sociedad, y no solo el abaratamiento de costos laborales, resulta inconsistente que se permita la tercerización de las actividades nucleares de una empresa, porque entonces la tercerización no estaría persiguiendo especialización alguna sino el solo abaratamiento de costos laborales.

Eso supondría avalar la política del “cholo barato” que ciertamente es contraria al interés social y al valor constitucional de la dignidad, que es la piedra angular de todo nuestro ordenamiento jurídico.

Nótese que esta lógica que se ha expuesto, ya ha sido recogida previamente por parte del Poder Judicial en diversas sentencias. Efectivamente, tal y como se indica en el Informe N° 105-2022-MTPE/2/14.1 que la Dirección de Normativas de Trabajo remite a la Dirección General de Trabajo como consecuencia del requerimiento realizado por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas mediante Oficio N° 000209-2022-CEB/INDECOPI, existen diversos pronunciamientos que avalan la posición que aquí hemos expuesto.

Así, la sentencia N° 764-2011-Lima (Acción Popular) indica:

Cuarto: Que la tercerización, también denominada Outsourcing es, por definición, el proceso en el cual una firma identifica una porción de su proceso de negocio que podría ser desempeñada más eficientemente y/o más efectivamente por otra corporación, la cual es contratada para desarrollar esa porción de negocio. Esta figura jurídica contractual se encuentra orientada a que la primera organización pueda enfocarse en la parte o función central de su negocio, de ahí que el Outsourcing o Tercerización, sea considerada como una herramienta que le permite a las empresas enfocarse en hacer lo que realmente hacen bien.

De igual manera la Sentencia N° 1607-2012-Lima (Acción Popular) sostiene:



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

Tercero: Que la tercerización, también denominada Outsourcing, es por definición, el proceso en el cual una firma identifica una porción de su proceso de negocio que podría ser desempeñada más eficientemente y/o más efectivamente por otra corporación, la cual es contratada para desarrollar esa porción de negocio. Esta figura jurídica contractual se encuentra orientada a que la primera organización pueda enfocarse en la parte o función central de su negocio, de ahí que el Outsourcing o Tercerización, sea considerada como una herramienta que le permite a las empresas enfocarse en hacer lo que realmente hacen bien.

Asimismo, se cita lo señalado por la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en la **Casación Laboral 18486-2017 DEL SANTA**, de fecha 7 de noviembre de 2019, criterio que también se encuentra presente en la **Casación Laboral 5659-2016 LIMA** (sexto considerando) y en la **Casación Laboral 8983-2015 DEL SANTA** (sexto considerando):

"Sexto: La tercerización según el Tribunal Constitucional El Tribunal Constitucional, también define la tercerización laboral como aquella institución jurídica que surge como respuesta a las necesidades que afrontan las empresas en el actual contexto de la globalización y particularmente el fenómeno de la descentralización productiva como mecanismo para generar mayor eficiencia y competitividad en el mercado. De este modo, se entiende que en algunas ocasiones resulta más eficiente para una empresa desplazar una fase de su ciclo productivo a otras empresas o personas individuales, en vez de llevarla a cabo ella directamente y con sus propios medios o recursos. Así entendida, la tercerización u outsourcing constituye una herramienta de gestión que facilita a las empresas o instituciones centrar sus esfuerzos en sus actividades distintivas, es decir, en aquellas que conforman su *core business*, evitando el desperdicio de recursos y trabajo en aquellas actividades que, siendo necesarias para el producto o servicio que se ofrece, no las distinguen de manera especial"

Por lo tanto, estando alienadas las posturas del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, resultaría muy extraño que el Poder Legislativo le dé la espalda a la sociedad y pretenda legalizar un uso "antisocial" de la tercerización de servicios. Así, al margen de los defectos de constitucionalidad que supondría que una ley deje sin efecto un decreto supremo, consideramos que resulta también inconstitucional avalar el uso de la tercerización para la realización de actividades nucleares por lo que corresponde que, el Congreso no solo no deje sin efecto el Decreto Supremo N° 001-2022-TR sino que eleve a rango de ley la precisión que dicha disposición normativa establece.

b. Sobre el porcentaje de puestos de trabajo



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

La propuesta legislativa 1726/2021-CR señala que la modificación del inciso 5 del artículo 7° de la Ley 29245, debe indicar que *"La tercerización como forma de organización empresarial, en caso esta supere el ochenta (80) por ciento de la totalidad de los puestos de trabajo (...)"*

Al respecto, consideramos que no existen justificaciones sobre el por qué se determina un umbral del 80% del total de la planilla ni se vislumbra de qué manera el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo podría ejercer ningún tipo de control, por ejemplo, si ese control supondría la "nulidad" o "invalidéz" o la "desnaturalización" de la tercerización. No existen competencias atribuidas al referido ministerio, por lo que parece que carece de objeto ahondar más en dicho análisis.

Por lo tanto, esta Comisión considera que resulta inadecuado otorgar tales funciones al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Más aún si no se ha determinado cuáles son los criterios que deberá tomar en cuenta en su análisis.

c. Sobre el capital social de los 45 UIT para las empresas especiales de servicios

La modificación del numeral 6 del artículo 7 de la Ley 29245 señala que *"(...) Estableciéndose un capital social mínimo de 45 UIT para las empresas especiales de servicios"*.

Consideramos que la propuesta no sustenta adecuadamente la referencia al capital social mínimo de 45 UIT y la presentación de los contratos ante el MTPE. Por lo tanto consideramos que tales medidas no encuentran un sustento adecuado, por lo que esta Comisión no considera pertinente recoger tales propuestas.

Ahora, si bien en la exposición de motivos no se sustenta con precisión las modificaciones propuestas, en el dictamen de la CEBFIF se indica sobre el artículo 2 del Proyecto de Ley que, a efectos de buscar una tercerización más responsable y evitar prácticas abusivas, resulta conveniente reforzar los criterios de fiscalización e incrementar las barreras de acceso al mercado. Sin embargo, de manera incongruente, en el texto sustitutorio se elimina el artículo 2 del Proyecto N° 1726/2021-CR.

No obstante ello, coincidimos con la CEBFIF en la necesidad de contar con mayores elementos para garantizar los derechos de los trabajadores en el marco de una tercerización de servicios, pero consideramos que existen distintas maneras de lograr ese mismo objetivo que no pasan por la exigencia de un mayor capital social (lo que podría terminar excluyendo a muchas MYPES) ni otorgar atribuciones decisoras al MTPE (sin un desarrollo de competencias suficientemente planificado).



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 Y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

d. Sobre la intervención o supervisión por parte del MTPE

La SUNAFIL señala que, si bien la propuesta normativa plantea que, de superar la tercerización laboral el 80% de la totalidad de los puestos de trabajo, sea comunicada al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para ser evaluada en cada caso concreto, considerando la actividad económica, los antecedentes, entre otros factores; la iniciativa legislativa no precisa cual sería la consecuencia de dicha evaluación, como, por ejemplo, la culminación de la tercerización, su desnaturalización, etc.

De otro lado, según se puede apreciar de la Exposición de Motivos, la alternativa que propone el legislador ante una supuesta prohibición total del uso de la tercerización se debería fortalecer la potestad supervisora, fiscalizadora y sancionadora del Estado.

Al respecto se debe apuntar que tanto la doctrina nacional como internacional sostienen que la potestad sancionadora estatal se constituye en un poder único que se expresa a través del Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha indicado en diferentes sentencias que la legalidad, culpabilidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador que no solo deben aplicarse en el ámbito del Derecho Penal sino también en materia de Derecho Administrativo Sancionador.

El carácter obligatorio de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico, exige que el sistema tenga previsto mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que impliquen su contravención. En ese sentido, la potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública encuentra sustento en la autotutela administrativa y en un imperativo de coerción asignado por ley para garantizar el cumplimiento de obligaciones que integran el ordenamiento jurídico administrativo y castigar su contravención, de ser el caso.

Si bien la facultad de las entidades administrativas para aplicar una sanción administrativa no se encuentra expresamente reconocida en la Constitución, el Tribunal Constitucional ha afirmado que esta constituye una manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración y, como toda potestad en el contexto de un Estado de Derecho, se encuentra condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales.

En ese contexto, la Inspección del Trabajo como servicio público, tiene el propósito de velar por el respeto de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución que fungan como esenciales y primordiales para el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.

De este modo, la Inspección del Trabajo es una institución del "(...) garantismo jurídico



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

social, el cual designa el conjunto de medidas orientadas a la satisfacción de derechos sociales fundamentales, que permiten tratar necesidades y riesgos/seguridades como necesidades y riesgos/seguridades jurídico-políticas".

El artículo 2 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo establece que el funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán, entre otros, por el Principio de Legalidad, según el cual, el sistema actúa con sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes.

El artículo 3 de la mencionada ley establece como finalidades de la inspección la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales, en el orden sociolaboral, siendo los temas a abordar los derechos fundamentales en el trabajo, la prevención de riesgos laborales, el empleo y migraciones, la promoción del empleo y formación para el trabajo, el trabajo infantil y las prestaciones de salud y sistema previsional, trabajo de personas con discapacidad, y cualquiera otra que se le encomiende específicamente.

Por consiguiente, es ineludible la asociación entre la Inspección del Trabajo y los derechos laborales, al ser estos últimos la misión primaria de cualquier sistema de inspección, entendiendo que tales gozan de la protección de las leyes laborales, las mismas que, como en la realidad nacional, se encuentran destinadas a proteger a todos los trabajadores y, en su caso, a sus familias. Y, precisamente a efectos de tal consigna, la inspección emplea diversos medios que, por esencia, promueven su finalidad, pudiendo para ello recurrir a medidas disuasivas o punitivas que coadyuven al cumplimiento normativo laboral por parte del sujeto responsable, es decir, el empleador.

En ese sentido, se advierte al legislador que ya existe una regulación en materia de inspección del trabajo que fiscaliza y supervisa el cumplimiento de derechos laborales por parte de los sujetos obligados a ello, entre ellos, los referentes al uso indebido de los contratos de tercerización.

e. Sobre la garantía de los derechos en el marco de una tercerización

Es innegable que la tercerización de servicios ha generado prácticas abusivas que atentan contra el derecho (principio de igualdad), contra el derecho fundamental a la libertad sindical, o simplemente suponen una degradación o precarización de los ingresos.

Cuando la tercerización no se basa en la búsqueda de la especialización o la tecnificación sino solo en un abaratamiento de costos, ello incentiva un comportamiento "predatorio" por parte de algunos malos empleadores que buscan únicamente valerse del mayor poder de negociación para someter a trabajadores a labores sub



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

remuneradas, exigiendo largas jornadas y horas extra que no se reconocen, establecer remuneraciones que no compensan adecuadamente el esfuerzo realizado, etc.

Esas conductas se ven potenciadas en la competencia que genera el mercado de distintas empresas tercerizadoras compitiendo entre sí sin más elemento diferenciador que el abaratamiento de la mano de obra. Esos comportamientos patológicos del "mercado" de trabajo han dado lugar, muchas veces, a una respuesta colectiva que se ampara en la creación de organizaciones sindicales que propenden a equiparar la situación de desigualdad.

Sin embargo, la legislación laboral peruana, tanto en lo que respecta a las reglas de contratación, como en lo que respecta a reglas de ejercicio de los derechos colectivos, han sido diseñadas en contextos en los que la realidad del tejido empresarial nacional adoptaba los modelos "Fordista" o "Taylorista" que suponía la creación de grandes empresas que tendían a concentrar o aglutinar bajo una sola estructura, todas las etapas de la cadena de producción. Por lo tanto, sin perjuicio de que resulte necesario aclarar en el nivel legal el ámbito de aplicación de la tercerización, proscribiendo su aplicación a las actividades nucleares, es necesario realizar cierta adaptación del marco normativo nacional para garantizar los derechos laborales en el marco de una tercerización de servicios, tanto respecto de los trabajadores de las empresas tercerizadoras, como de los trabajadores de las empresas principales.

Algunos ejemplos del uso abusivo de la subcontratación:

- Permitir que las modalidades contractuales como la de obra determinada o servicio específico estén amarradas al contrato de tercerización entre la empresa principal y la tercerizadora. Ello puede generar que las empresas tercerizadoras "advirtan" a su personal que, si presionan por aumentos, perderán el contrato con la principal y por lo tanto se extinguirán también sus contratos de trabajo.
- Esa amenaza puede dirigirse también contra la iniciativa de constitución de un sindicato. El empleador de la empresa tercerizadora podría indicarle a sus trabajadores que, la sola constitución del sindicato podría suponer que la empresa principal corte el contrato de tercerización y que ello suponga también la pérdida de sus contratos. Lo mismo podría decirse respecto del inicio de una negociación colectiva o de una huelga.
- Incluso, si no existiera una vinculación entre el contrato de obra determinada o servicio específico, también podría producirse la afectación de la libertad sindical, ya que aun cuando el contrato de trabajo pudiera subsistir, si el contrato de tercerización queda sin efecto, los trabajadores podrían ser excluidos del proceso productivo y quedar en una situación de precariedad frente a un empleador insolvente.
- Otra forma de abuso es recurrir a la figura de la tercerización, sin sustento



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

relativo a las necesidades de la producción y solo para generar “movimientos de personal” que supongan la extinción de contratos de trabajo, la rotación de personal a puestos de menor valor para hostilizarlo o “aburrirlos” hasta que renuncien.

Lamentablemente, aun cuando resulta viable interpretar las normas actuales en un sentido protector que busque evitar esas situaciones, el sistema de resolución de conflictos laborales en el país es deficiente y no se muestra del todo capaz de dar respuestas céleres a todas las situaciones que se presentan actualmente. Por lo tanto, es necesario realizar algunos ajustes a nuestras disposiciones normativas para evitar que estos comportamientos se sigan realizando.

- **Consideraciones de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social:**

- Definición de tercerización excluyendo a la actividad nuclear.

Conforme a lo sustentado previamente, es necesario elevar a rango de ley la precisión que el Decreto Supremo N° 001-2022-TR ha realizado respecto de la imposibilidad de tercerización para las actividades nucleares. Esto en consonancia con lo dispuesto por el Poder Ejecutivo y lo señalado en la línea jurisprudencial del Poder Judicial.

No obstante, dado que se ha denunciado una falta de precisión sobre el concepto de actividad nuclear, resulta pertinente iniciar un proceso de diálogo social sobre dicha definición, así como sobre otras materias que corresponde reglamentar al Poder Ejecutivo.

- Ampliar supuestos de desnaturalización

Resulta sumamente pertinente emitir una norma de refuerzo respecto de la desnaturalización de la tercerización de servicios que se produce en los casos de afectación de la libertad sindical, así como cuando se advierte que trabajadores de la empresa principal realicen las mismas actividades que los trabajadores de la tercerizadora, porque entonces, no estaríamos ante un supuesto de delegación integral.

- Deberes de información

Es conveniente que a efectos de que el Estado cumpla con su rol de promoción de la libertad sindical y de la Seguridad y Salud en el Trabajo, se establezcan deberes de información por parte de las empresas de tercerización y de las empresas principales, respecto de la identidad de las organizaciones sindicales y órganos responsables de la Seguridad y Salud en el Trabajo que existan en las empresas principales.

- Procedimiento de consulta previa



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

A efectos de contribuir con una adecuada fiscalización del cumplimiento de los objetivos de la ley, resulta pertinente que los trabajadores estén adecuadamente informados sobre los procesos de tercerización y sus modificaciones. Esta información debe ser proporcionada en un plazo razonable para que sea procesada y eventualmente impugnada por los trabajadores. Sin embargo, ello no puede impedir que las decisiones sean tomadas por los empleadores, porque de lo contrario se estaría regulando en contra de las necesidades de implementar cambios en la empresa. Es importante asegurar el cumplimiento de este procedimiento de consulta (que no es una negociación por que no requiere acuerdo) por lo que su inobservancia se sanciona como una infracción muy grave.

- Permitir expresamente que se formen sindicatos de tercerizadoras

Es importante señalar que, aun cuando considerando el marco normativo nacional e internacional, se debe interpretar que las organizaciones sindicales pueden establecerse en el ámbito que mejor consideren los trabajadores (convenio 87 de la OIT), existen prácticas en las administraciones que suponen trabas al ejercicio de este derecho. Por lo que resulta pertinente modificar el texto de la ley, previendo expresamente la posibilidad de formar sindicatos de grupos de empresa o de empresas que incluyan a los trabajadores de servicios de tercerización.

- Obligación de recontratar

Es necesario establecer una obligación de recontratar a determinado porcentaje de trabajadores cuando exista una sustitución de empresas de servicios de tercerización. De esa manera se puede establecer un freno al uso abusivo de la subcontratación con el sólo ánimo de abaratar costos, mermando el poder de negociación (individual o colectivo) de los trabajadores de las empresas tercerizadoras.

El porcentaje debería fijarse mediante negociación colectiva, por ser los actores directos de la relación laboral los que mejor conocen la realidad económica y organizativa, pero no se puede dejar de colocar un piso mínimo de garantía que se establece en un 30%

- Prohibición de sustentar los contratos de obra determinada o servicio específico en el contrato de tercerización

El vincular la duración de los contratos de trabajo sujetos a modalidad de obra determinada o servicio específico al contrato de tercerización, conlleva a generar una alta vulnerabilidad de los trabajadores de las empresas de tercerización. Supone que la duración del vínculo laboral, finalmente, dependa en exclusiva de una decisión del empleador directo o de la empresa principal. Ello resulta contrario al derecho al trabajo en su vertiente de salida, derecho que exige que, para la extinción de un contrato de trabajo, deba existir una causa justa.

Por lo tanto, es de suma importancia contemplar esta necesidad.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

No obstante, es necesario reconocer que ello puede suponer para las empresas tercerizadoras, una carga sobredimensionada en la planilla por lo que es pertinente reconocer que, ante tal situación, las mismas pueden iniciar un proceso de cese colectivo ante la Autoridad Administrativa de Trabajo.

5.3 ANÁLISIS ECONÓMICO

El Decreto Supremo 001-2022-TR establece una distinción al interior de las denominadas "actividades principales" para las empresas principales: aquellas que pueden ser objeto de tercerización (actividades especializadas u obras) y otras que no pueden serlo (núcleo del negocio). Para identificar y diferenciar a estas últimas debe, en cada caso concreto, considerarse de manera referencial y no taxativa lo siguiente:

- El objeto social de la empresa, es decir, la descripción de la actividad económica para cuyo desarrollo se crea y mantiene en existencia⁴.
- Lo que identifica a la empresa frente a sus clientes finales, compatible con el elemento diferenciador de la empresa dentro del mercado en el que desarrolla sus actividades y la actividad de la empresa que genera un valor añadido para sus clientes. Subyace a estos criterios la denominada propuesta de valor de la empresa, es decir, la serie de ventajas que hacen que un cliente se decante por una u otra empresa porque encuentra que ella puede solucionarle un problema o satisfacerle alguna necesidad, en un segmento de mercado determinado⁵.
- La actividad de la empresa que suele reportarle mayores ingresos. Desde las finanzas de la empresa, la línea de productos que genera mayores ingresos es la que suele asignársele mayor importancia relativa por sus implicancias favorables en la continuidad expansiva de la firma.

Visto de este modo, aportan una base mínima para diferenciar actividades nucleares de aquellas que no lo son, en el marco de las actividades principales. Así, una actividad nuclear para una empresa debe comprender, al menos, la actividad económica para la cual fue creada, su propuesta de valor que le da ventaja competitiva en el mercado donde opera y la fuente principal de sus ingresos para conservar su vigencia entre sus clientes.

Entonces, se trata de criterios coherentes entre sí. Es evidente que estos criterios referenciales son relevantes para determinar si la actividad principal califica como "núcleo del negocio" y no requieren ser iguales. De hecho, la propuesta de valor de una

⁴ Díez, A. (s/f) *La función e importancia del objeto social en las sociedades mercantiles*. IUS ET VERITAS N°18. Pág. 163.

⁵ Osterwalder, A., y Pigneur, Yves (2010) *Generación de modelos de negocio*. Barcelona. Pág. 22.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

empresa no es consecuencia de una sola actividad dentro de la misma, sino del conjunto de actividades articuladas bajo la adecuada aplicación de principios de gestión estratégica en modelos de negocio exitosos, basados en la innovación tecnológica y mejora de la productividad empresarial, no en la reducción de costos laborales (para la cual ha servido la tercerización laboral al implicar el recorte permanente de la planilla de la empresa principal).

Por tanto, no se limita ni se priva a las empresas principales de contratar servicios de tercerización. Lo que los criterios establecen son aspectos que como mínimo una empresa puede tomar en cuenta para gestionarse sin correr el riesgo de perder control sobre aquello que le es estratégico por su acogida en el mercado, y sí encargar a terceros aquellas actividades que exigen alta especialización permanente o alguna actividad con inicio y fin claramente definidos, rasgos que usualmente se deberían buscar en los servicios de tercerización. Encargos que, por cierto, contribuyen a que las actividades principales nucleares cumplan mejor su cometido desde la empresa principal.

Los costos fijos por sí mismos no son desventajas para ninguna empresa existente. Por supuesto que, en casos límite, pueden conducir al quiebre real de la unidad productiva. Pero esto es algo que se cumple en todo el mundo y se acepta como regularidad básica de la microeconomía. El asunto es qué hacer para que los costos fijos representen una menor proporción en la estructura de costos totales de la empresa.

Ni siquiera es la mejor opción el extremo de tercerizar a toda la planilla porque, en tal caso, la empresa de tercerización operaría como una unidad orgánica de la empresa principal a la cual se le estaría encargando la conducción operativa del negocio (el proceso central, el *core*), lo cual es un absurdo y convierte a las empresas principales en agentes del subdesarrollo nacional que, en lugar de invertir en innovación tecnológica y tratar con dignidad a los trabajadores, acuden a la denominada "política del cholo barato", que para abaratar costos fijos pisotea al trabajador/a en todos sus extremos de dignidad como persona en el mundo del trabajo y configura una relación enfermiza, patológica, de abuso, contra la persona trabajadora en condición de subordinación laboral. Como se ha señalado hace más de una década (Moncloa, C., 2011)⁶:

"La política del "cholo barato" es toda una ideología que tiene raíces e implicancias socio-culturales y psicológicas más profundas...y de las que tenemos el tácito pacto colectivo de nunca hablar.

Las motivaciones económicas son sólo la excusa consciente para practicar esta política. En realidad, hay otras razones más de fondo, que no queremos hacer conscientes. "Cholo barato" no es sólo sueldos miserables, muchas

⁶ Ver <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/la-ideologia-del-cholo-barato>



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

horas extras impagas y dotación de personal insuficiente.

Es, principalmente y en lo más profundo, el placer que sienten ciertos jefes/jefas de sentir ese poder sobre sus subordinados, disfrutando de poderlos despedir a su antojo, de imponerles quedarse a trabajar fuera de hora, de hacerlos trabajar en sus días libres, de poder insultarlos y maltratarlos e incluso imponerles favores sexuales.

“Cholo barato”, como ideología, es que esos jefes/jefas disfruten del sádico placer de sentir que pueden descargar todas sus frustraciones contra sus subordinados en el momento que se les antoje, es poder decirles que no valen nada, que no sirven para nada.

Es sentirse superiores al ver sus rostros de miedo cuando el jefe/jefa se acerca. Es que no puedan sostenerle la mirada a los ojos, que no sean capaces de contradecirle, que no sean capaces de defenderse.

Es todo un mecanismo depravado para que un jefe/jefa mediocre e incompetente se pueda sentir todopoderoso y superior: como en el fondo sabe que nunca será gran cosa, su única forma de sentirse valioso es desvalorar y rebajar a aquellos que tienen la desgracia de estar bajo su poder.

Y por supuesto, en la versión de capitalismo chicha o capitalismo combi que se ha instalado en el Perú con el cuento de ser el verdadero capitalismo, todo lo que cuenta son los resultados monetarios de corto plazo. Como dicen los gringos, bottom line manda.

Entonces jefes/jefas de este tipo, maltratadores/sádicos crónicos obtienen los “mejores” resultados. Es decir, llegan a las metas propuestas con poco personal, mal remunerado y sobre-exigido. Y este esquema perverso parece incomodarle a muy poca gente.”

En línea con lo expuesto, más allá de las sutilezas de distinción entre tipos de “outsourcing”, con sus ventajas y desventajas, cabe plantear lo siguiente:

Si el empresario grande (perfil típico de empresa principal) es racional en su decisión de optar por alguna variante de tercerización, ponderando ventajas y desventajas, ¿por qué se limita a considerar como costos fijos solamente a buena parte de su planilla? ¿por qué terceriza pensando en los costos de la mano de obra? Es como si, involuntariamente, quisieran parecerse a ciertas líneas de transporte urbano que solo captan chofer y cobrador, para subcontratarlos a cambio de ofrecerles el permiso de ruta (o su versión moderna: convertirse en plataformas digitales con indiferencia a los derechos



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

laborales).

Todo un <<capitalismo combi>> entre las empresas formales que se supone están en mejores condiciones de prosperar arriesgándose a innovar y mejorar su productividad, no ir por la explotación laboral disfrazada de elegante contratación de servicios de tercerización sin distinción entre actividades nucleares de aquellas que no lo son.

En el Perú, las empresas de tercerización principalmente pertenecen al segmento de empresas más grandes del país (con más de 100 trabajadores). El ratio trabajador/empresa del sector privado que declara en Planilla Electrónica a nivel nacional ha estado en no más de 12 trabajadores por empresa, influenciada fuertemente por la presencia de las empresas más pequeñas (de 1 a 10 trabajadores), cuyo ratio es 2.7; las empresas de tamaño intermedio (de 11 a 100 trabajadores) reportan un ratio alrededor de 26.6. Las empresas más grandes, por su parte, registran ratios de al menos 481 trabajadores promedio por empresa, que además ha ido en aumento en los últimos 8 años. Las empresas de tercerización tienen un ratio por encima de 110, bastante mayor que los segmentos empresariales pequeños e intermedios.

Perú: Ratio trabajador/empresa del sector privado que declara en Planilla Electrónica según segmento empresarial

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	12.0	12.0	11.9	11.7	11.7	11.9	12.0	11.4
1 a 10	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
11 a 100	26.8	26.7	26.6	26.6	26.4	26.4	26.4	26.2
101 a más	481.7	487.8	485.9	486.1	490.5	505.7	506.3	519.4
Tercerización	114.7	125.6	126.1	125.8	129.2	130.8	134.2	110.3

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) – Anuarios Estadísticos (varios años)

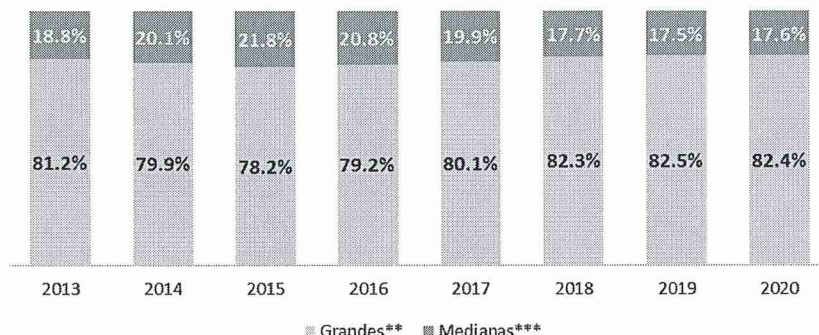
Elaboración: Propia

Las empresas de tercerización que en promedio son grandes (con más de 100 trabajadores) operan en actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, transporte, almacenamiento y comunicaciones, explotación de minas y canteras, suministro de eléctricas, gas y agua, y agricultura, ganadería, caza y silvicultura. En el periodo 2013 – 2020 concentraron alrededor de 80.7% de los trabajadores tercerizados.



DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

Perú: Trabajadores tercerizados según tamaño promedio* de empresa de tercerización (% total de trabajadores tercerizados)



*Tamaño de empresa aproximado por la cantidad de trabajadores que declara tener en planilla electrónica.

** Tienen de 101 a más trabajadores.

*** Tienen de 11 a 100 trabajadores.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) – Anuarios Estadísticos (varios años)

Elaboración: Propia

En 2020 se registró en promedio a 569 empresas grandes y a 349 empresas medianas, todas de tercerización. Considerando que las Micro y Pequeñas Empresas son de menor tamaño que las empresas medianas y grandes (entre las cuales se encuentran las principales y las de tercerización), usualmente no solicitan servicios de tercerización. Entonces, no tienen acceso a las ventajas percibidas por las empresas de mayor tamaño, como la de "rapidez ante los cambios, reducción de costes e incremento de los rendimientos". Y si las Pymes han tercerizado aproximadamente 240 000 trabajadores, como se señala en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1726/2021-CR, entonces la informalidad laboral es flagrante, porque al año 2020 se registraron en planilla electrónica a no más de 102 000 trabajadores de tercerización (de modo que, la diferencia, es más de la mitad de tercerizados sin protección social en salud y pensiones). De nuevo, el problema de fondo es la poca disposición a innovar en tecnologías y mejorar la productividad, siendo preferencia reducir costos laborales.

Sin duda, los casos de prosperidad económica empresarial con cierto protagonismo de los servicios de tercerización ocurren cuando la empresa principal reúne condiciones de haber desarrollado o encontrarse desarrollando productos basados en innovación y mejora de productividad empresarial, donde el trabajador/a eleva su estatus y encuentra en el entorno de trabajo que sus derechos laborales se cumplen bastante bien. Solo ahí ha sido aceptable que la deslocalización tome las dimensiones que suelen referirse con entusiasmo acrítico en países como el nuestro, donde la excusa de los grandes es la informalidad y sobrevivencia de las unidades productivas más pequeñas.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1522 y 1726/2021-CR, QUE PROPONEN DEROGAR EL DECRETO SUPREMO 001-2022-TR Y MODIFICAR LA LEY 29245, LEY QUE REGULA LOS SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** de los proyectos de ley 1522/2021-CR y 1726/2021-CR.

Salvo mejor parecer.
Dese cuenta.
Sala de Comisiones Virtual
Lima, 3 de junio 2022.



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2022 12:40:01-0500



Firmado digitalmente por:
CORTÉZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/06/2022 14:30:01-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/06/2022 11:47:22-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2022 11:53:08-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834888 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 15:08:43-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 13:15:43-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA JORGE
ALFONSO FIR 21456255 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2022 13:21:37-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonietta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 11:29:41-0500