PL 1368

_TRABAJO ...
_MUJER Y FAMILIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
20 DIC 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 9:45 am

"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"

OFICIO Nº 391 -2022 –PR

Lima, 19 de diciembre de 2022

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que promueve la contratación laboral, en el sector privado, de mujeres víctimas de violencia familiar. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo 1 de la Autógrafa de Ley tiene por objeto promover la contratación, en el sector privado, de las mujeres víctimas de cualquier forma de violencia familiar, con la finalidad de que logren independencia económica y fortalezcan su seguridad e integración social.

   El artículo 2 dispone que la beneficiaria de la Ley es la mujer que es o haya sido víctima de cualquier forma de violencia familiar y que no cuente con trabajo remunerado, sea permanente o eventual, condición que se acredita con la medida cautelar o de protección, conforme a la Ley N° 30364. Asimismo, se establece como requisito para mantener la condición de beneficiaria el continuar con la denuncia ante el Ministerio Público y el proceso penal o el proceso correspondiente en el juzgado de familia hasta la obtención de sentencia consentida o ejecutoriada.

   El artículo 3 establece como incentivo para las empresas contratantes de las personas beneficiarias de la Ley una deducción adicional sobre las remuneraciones y beneficios que se pagan a estas personas en un porcentaje que será fijado mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, deducción que se aplicará dentro de los 12 primeros meses contados desde la contratación.

   La Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley establece, por su parte, que el Poder Ejecutivo reglamentará la Ley en un plazo máximo de 60 días calendario, contados a partir de su vigencia.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. En primer lugar, debemos expresar nuestra conformidad con el objeto de la Autógrafa de Ley, en tanto busca incentivar y promocionar en las empresas del sector privado la contratación de las víctimas de violencia contra las mujeres y que puedan insertarse laboralmente, de manera que el sector privado se constituya en un aliado estratégico para lograr obtener cambios positivos en las víctimas de violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito personal, económico y social, contribuyendo de esta manera a:

[1] Sobre la base del Informe N° D000291-2022-MIMP-OGAJ, Informe N° 1018-2022-MTPE/4/8 y el Informe N° 0961-2022-EF/42.02.

a) Que las mujeres víctimas de violencia en el marco de la Ley N° 30364, logren su independencia económica de manera que se fortalezca su autoestima, seguridad e integración social.
b) El cumplimiento de la normativa internacional suscrita y ratificada, por el estado peruano.
c) La articulación con la normatividad nacional: Al respecto, la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), aprobada con el Decreto Supremo Nº 008-2019-MIMP establece como problema público la "discriminación estructural contra las mujeres" reconociendo como parte de sus efectos la vulneración: del derecho a una vida libre de violencia; y de los derechos económicos y sociales donde se advierte una brecha en la actividad económica del hombre respecto de la mujer, donde se visibiliza la desigualdad educativa, la económica (laboral y productiva) de las mujeres, puesto que tienen poco acceso a recursos productivos y créditos inclusive, y en la gran mayoría de casos requieren de asistencia técnica, así como capacitación para elevar el porcentaje de su productividad. La PNIG considera como Objetivo Prioritario Nº 4 "Garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres", el cual considera el lineamiento: "4.1. Implementar el Sistema Nacional de Cuidado con enfoque de género para personas en situación de dependencia".

En este punto, es preciso señalar que conforme a la Encuesta Demográfica y de Salud familiar según la ENDES 2021, el 54,9% de mujeres fueron víctimas de violencia ejercida alguna vez por el esposo o compañero. Con tendencia a ser mayor en las residentes del área urbana (55,2%) en comparación con las residentes del área rural (53,8%). Entre las formas de violencia, destaca la violencia psicológica y/o verbal (50,8%), que es la agresión a través de palabras, injurias, calumnias, gritos, insultos, desprecios, burlas, ironías, situaciones de control, humillaciones, amenazas y otras acciones para minar su autoestima; le sigue, la violencia física (26,7%), que es la agresión ejercida mediante golpes, empujones, patadas, abofeteadas, entre otras y finalmente, la violencia sexual (5,9%), que es el acto de coacción hacia la mujer a fin de que realice actos sexuales que ella no aprueba, o la obliga a tener relaciones sexuales.

Así mismo, cabe destacar que tanto la violencia física como la violencia sexual fueron declaradas en mayor proporción en el área rural (28,6% y 7,2%, respectivamente); caso contrario ocurre con la violencia psicológica y/o verbal que fue declarada con mayor frecuencia por mujeres residentes en el área urbana (51,5%).

Estando a estas alarmantes cifras podemos inferir que la violencia contra las mujeres afecta su productividad y desempeño laboral. La afectación por los daños físicos y emocionales puede ser considerada inclusive una incapacidad laboral crónica; sus manifestaciones comunes son el ausentismo y los problemas de concentración por la distracción o preocupación; por lo que, la propuesta resulta necesaria para la inserción de la mujer víctima de violencia en el marco de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario formular observación sobre la Autógrafa de Ley, por las siguientes consideraciones.

Sobre el Título de la Autógrafa de la Ley:

En la denominación de la Autógrafa se hace el uso reiterativo del término "violencia familiar", pese a que conforme al artículo 5 de la Ley N° 30364, sistematizada en un Texto Único Ordenado (TUO) aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2020-MIMP, establece que la violencia contra la mujer es cualquier acción o conducta que le causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como el privado.

En ese sentido, y estando a la Primera Disposición Complementaria Derogatoria de la mencionada Ley N° 30364, se deroga la Ley N° 26260, Ley de Protección frente a la Violencia Familiar; por lo que dicha denominación debe ser excluida de la redacción de la norma propuesta, para que el título sea: **"Ley que promueve la contratación laboral en el sector privado, de mujeres víctimas de violencia"**, así como en todo el desarrollo normativo usar: **"violencia contra las mujeres" en lugar de "violencia familiar"**.

Artículo 2 de la Autógrafa de la Ley:

La Ley N° 30364 prevé el Registro Único de Víctimas y Agresores (RUVA) como instrumento de articulación del Sistema Nacional para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, a cargo del Ministerio Público. Asimismo, se cuenta con el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar que sistematiza los datos respecto del mismo grupo de víctimas, y está a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

Conforme a lo señalado en Ley N° 31153, Ley que promueve la inserción laboral de las mujeres víctimas de toda forma de violencia en los programas que ejecutan las entidades de la administración Pública, y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-2021-TR, el RUVA y el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar suministran un banco de datos actualizado con información que permite identificar y perfilar a las víctimas y sus agresores, como instrumento de conocimiento adecuado para dirigir la acción tanto preventiva como investigadora por parte de los actores competentes; en ese sentido, **no corresponde solicitar a la víctima la acreditación de las medidas de protección o cautelares otorgadas como requisito para acceder a los beneficios de la norma, ya que el sistema de justicia cuenta con dicha información**.

Artículo 3 de la Autógrafa de Ley:

El artículo 3 resulta confuso, en tanto no queda claro si lo que se pretende es que las deducciones se apliquen directamente a las remuneraciones y beneficios o si estas se aplicaran al pago de impuestos anuales.

En caso se interprete que las deducciones afectarán a las remuneraciones, ello implicaría contravenir al derecho a la remuneración equitativa y suficiente, establecido en el artículo 24 de la Constitución Política del Perú. En esa línea, el artículo 6 del Convenio N° 095 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre la protección del salario, se establece que se deberá prohibir que los empleadores limiten en forma alguna la libertad del trabajador de disponer de su salario; al respecto, si bien dicho Convenio no se encuentra ratificado por nuestro país, debe tenerse en cuenta sus alcances en calidad de

recomendación o criterio orientador.

Adicionalmente, la Política Nacional de Empleo Decente, aprobada por el Decreto Supremo N° 013-2021-TR, establece como parte del concepto de "empleo decente", el acceso a un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado.

Por otro lado, si se interpreta que las deducciones son respecto de los impuestos anuales, ello implicaría una vulneración al principio de reserva de ley tributaria. Sobre el particular, el artículo 74 de la Constitución Política del Perú establece que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de ley, los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona.

Al respecto, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional por el principio de reserva de ley los elementos esenciales del tributo (aspecto material, personal, temporal, alícuota, entre otros) deben estar en la ley:

> "*8. La reserva de ley en materia tributaria determina que todos los elementos esenciales del tributo (hecho generador, base imponible, sujetos y alícuota) sean creados mediante ley. En tal sentido, la remisión de elementos esenciales del tributo a normas reglamentarias únicamente será constitucionalmente admisible cuando dicha delegación establezca parámetros claramente definidos de antemano y exista una racionalidad que así lo justifique.*
> *9. Así pues, se debe tomar en cuenta que el grado de concreción de sus elementos esenciales será máximo cuando los sujetos, el hecho imponible y la alícuota; será menor cuando regule los sujetos, el hecho imponible y alícuota; será menor cuando se trate de otros elementos. En ningún caso, sin embargo, podrá aceptarse la entrega en blanco de facultades al Ejecutivo para regular la materia (Cfr. STC N° 00053-2004-AI/TC) (...)."*

En tal sentido, de conformidad con el principio de reserva de ley pueden remitirse algunos aspectos al reglamento, pero siempre que los parámetros estén establecidos en la ley.

Por lo tanto, el artículo 3 de la Autógrafa de Ley vulnera el principio de reserva de ley tributaria por lo siguiente:

a) No se indica respecto de qué impuesto aplicará la deducción adicional propuesta.
b) No queda claro si se trata de un crédito tributario directamente aplicable contra el impuesto o de una deducción.
c) No se establecen criterios para determinar el porcentaje que sería fijado por el Ministerio de Economía y Finanzas.
d) No se señala qué se debe entender por "mujeres víctimas de violencia familiar" y "beneficios económicos".
e) No se señala cómo se acreditará que la mujer que es o haya sido víctima de cualquier forma de violencia familiar no cuenta con un trabajo remunerado permanente o eventual.

Por otro lado, si bien el otorgamiento de beneficios y exoneraciones tributarias tiene un fundamento constitucional, al amparo del citado artículo 74 de la Constitución, su desarrollo legal ha sido recogido en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, que establece lo siguiente:

a) *"Debe estar sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, el sustento que demuestre que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto a otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos, y la evaluación de que no se generen condiciones de competencia desiguales respecto a los contribuyentes no beneficiados. Estos requisitos son de carácter concurrente.*
   El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación y aprobación de la propuesta legislativa.
b) *Debe ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno Nacional, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas. No deberá concederse exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios sobre impuestos selectivos al consumo por servicios que dañen la salud y/o el medio ambiente.*
c) *El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, los indicadores, factores y/o aspectos que se emplearán para evaluar el impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (3) años.*
   Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.
d) *Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso que la propuesta sea presentada por el Poder Ejecutivo se requiere informe previo favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.*
e) *Toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la misma norma.*
f) *Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, ´puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país, de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.*
g) *Se podrá aprobar, por única vez, la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario en un período de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar.*
   Para la aprobación de la prórroga se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo del impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, a través de factores o aspectos sociales, económicos, administrativos, su influencia respecto de las zonas, actividades o sujetos beneficiados, incremento de las inversiones y generación de empleo directo, así como el correspondiente costo fiscal, que sustente la necesidad de su permanencia. Esta evaluación deberá ser efectuada por lo menos un (1) año antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario.
h) *La ley podrá establecer plazos distintos de vigencia respecto de los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el artículo 19 de la Ley del Impuesto a la Renta, pudiendo ser prorrogados por más de una vez.*
i) *Solo podrán ser beneficiarios de alguna exoneración, incentivo o beneficio tributario, aquellos sujetos que emitan comprobantes de pago electrónicos por la prestación de las actividades económicas que realiza, en tanto estén obligados, de acuerdo*

con las normas que emita la SUNAT.
Para toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, la Administración Tributaria se encuentra obligada a publicar en su sede digital, los nombres o razón social o denominación social de los beneficiarios, el registro Único del Contribuyente, y el monto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, tipo de contribuyente, actividad económica, rango de ingresos de los beneficios u otra agrupación pertinente a los objetivos de la norma".

Al respecto, ni el Proyecto de Ley N° 1368/2021-CR, que dio origen a la Autógrafa de Ley, ni sus demás antecedentes cumplen con los requisitos previstos en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario para el otorgamiento de beneficios y exoneraciones tributarias, dado que no contiene el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, no especifica el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir, el sustento que demuestre que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto de otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos, la evaluación de que no se generan condiciones de competencia desiguales respecto a los contribuyentes no beneficiados.

En conclusión, el artículo 3 de la Autógrafa de Ley contraviene el derecho a una remuneración equitativa y suficiente y vulnera el principio de reserva de ley en materia tributaria, además de que no cumple con los requisitos para el establecimiento de exoneraciones y beneficios tributarios.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

PEDRO MIGUEL ANGULO ARANA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMUEVE LA CONTRATACIÓN LABORAL, EN EL SECTOR PRIVADO, DE MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA FAMILIAR

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley promueve la contratación, en el sector privado, de las mujeres víctimas de cualquier forma de violencia familiar, a fin de que logren su independencia económica y fortalezcan su seguridad e integración social.

Artículo 2. Beneficiarias

2.1 Es beneficiaria de la presente ley la mujer que es o haya sido víctima de cualquier forma de violencia familiar y que no cuente con un trabajo remunerado sea permanente o eventual.

2.2 La condición de víctima de violencia familiar se acredita con la medida de protección o medida cautelar según sea el caso, conforme a lo dispuesto en la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

2.3 Para mantener la condición de beneficiaria se debe continuar con la denuncia ante el Ministerio Público y el proceso penal o el proceso correspondiente en el juzgado de familia hasta la obtención de sentencia consentida o ejecutoriada.

Artículo 3. Incentivo para la contratación en el sector privado

Las empresas contratantes de las personas señaladas en el artículo 2 tienen derecho a una deducción adicional sobre las remuneraciones y beneficios económicos que se paguen a estas personas en un porcentaje que será fijado mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas. La deducción adicional se aplica a las remuneraciones y beneficios económicos percibidos dentro de los primeros doce (12) meses contados desde su contratación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, contados a partir de su vigencia.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los treinta días del mes de noviembre de dos mil veintidós.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA