

COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR
Y ORGANISMOS REGULADORES
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

"Año de la Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad"

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

**COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y
ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Periodo Anual de Sesiones 2018-2019

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor, Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, el Proyecto de Ley 1948/2017-CR, por el que propone una "Ley que amplía los alcances de la Ley 27809, Ley del Sistema Concursal", presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Armando Villanueva Mercado.

La Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, en su sesión ordinaria del 18 de junio de 2019, después del análisis y debate pertinente, acordó por mayoría el archivamiento del presente dictamen. Con los votos favorables de los congresistas: Miguel Elías Ávalos, Richard Arce Cáceres, Gladys Andrade Salguero, Mercedes Aráoz Fernández, Luciana León Romero, Pedro Olaechea Álvarez Calderón, César Segura Izquierdo y Freddy Sarmiento Betancourt. Se abstuvo la congresista Úrsula Letona Pereyra. No hubo votos en contra.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Estado procesal del proyecto de ley

El Proyecto de Ley 1948/2017-CR, que propone la "Ley que amplía los alcances de la ley 27809. Ley del Sistema Concursal", fue presentada a la Oficina de Trámite Documentario el 03 de octubre de 2017 e ingresó a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

Servicios Públicos, el día 09 de octubre de 2017, como segunda comisión dictaminadora, mediante decreto de envío del 06 de octubre de 2017.

1.2 Opiniones solicitadas

Con fecha 09 de octubre de 2017, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismo Reguladores de los Servicios Públicos, solicitó opiniones sobre el proyecto de ley materia de dictamen a las siguientes entidades:

- ❖ Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Oficio N° 249-2017-2018-CODECO/CR.
- ❖ Ministerio de Economía de Finanzas, mediante el Oficio N° 253-2017-2018-CODECO/CR.
- ❖ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante el Oficio N° 252-2017-2018CODECO/CR.
- ❖ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante el Oficio N° 251-2017-2018-CODECO/CR.
- ❖ Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Protección de la Propiedad Intelectual, mediante el Oficio N° 250-2017-2018-CODECO/CR.
- ❖ Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, mediante el Oficio N° 246-2017-2018-CODECO/CR.
- ❖ Cámara Comercio de Lima, mediante el Oficio N° 247-2017-2018-CODECO/CR.
- ❖ Confederación General de Trabajadores del Perú, mediante el oficio N° 248-2017-2018-CODECO/CR.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

1.3 Opiniones e información recibidas

A la fecha se han recibido las siguientes opiniones:

1.3.1 Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Mediante Oficio N° 908-2018-PCM/SG de fecha 03 de julio de 2018, suscrito por la señora María Soledad Guiulfo Suarez- Durand en su condición de Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros, adjunta sinopsis de las opiniones recibidas de Indecopi, Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo, mediante informe N° 255-2018-PCM/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica.

1.3.2 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Mediante Oficio N° 714-2018-JUS/VMJ, de fecha 03 de julio de marzo de 2018, suscrito por el Viceministro de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señor Sergio Iván Atarama Martínez, adjunta el informe N° 125 – 2018-JUS/DGDNCR, de fecha 23 de mayo 2018, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia, el cual concluye expresando que el proyecto de ley es desfavorable, sustentando su posición en lo siguiente:

- "26.Uno de los principales tributos laborales" es el impuesto a la Renta de Quinta categoría, este impuesto grava los ingresos por servicios subordinados o dependientes (incluidos cargos públicos electivos o no). Las rentas quinta categoría se imputan bajo criterio de lo percibido, es decir, se entiende que la renta ha sido obtenida, en efectivo o especie". A su vez, la remuneración se encuentra sujeta a otros gravámenes tal es el caso del pago de aportes a la seguridad social. En este extremo es opción del legislador establecer supuestos de exoneración tributaria,

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

para tal efecto debe tener presente lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 79° de la Constitución¹.”

- “27.No obstante, cabe indicar que la formula legislativa en mención, no establece cual sería la unidad de referencia o parámetros legales para cuantificar dichos aportes financieros tanto más si existe un marco regulatorio establecido en el texto único ordenado de la ley de jornada de trabajo, horario y trabajo en sobretiempo aprobado por Decreto Supremo N° 007-2002-TR².”
- “28.Por otro lado no se advierte en que esta etapa del procedimiento concursal, los empleadores y empleados acordarían la entrega de aportes financieros bajo la modalidad de tiempo más trabajo, tomando, en consideración que el procedimiento concursal ordinario se activa a iniciativa del acreedor y/o acreedores, siendo el caso que si la Junta de Acreedores, no está de acuerdo con la restructuración de la empresa, optará por su liquidación, decisión que escapa de la voluntad de los empleadores o empleados de la empresa en la medida que este órgano, es representado por un mínimo de acreedores establecidos por Ley, cuya acreencia por lo general supera los créditos laborales.”
- “29.El artículo 3° del proyecto legislativo señala que “los empleados tienen participación como miembros de la Junta Liquidadora, con voz y voto, a partir de la suscripción del convenio [reconversión Laboral] entre empresa y empleados sobre esa modalidad, debidamente legalizado, inscrito en Registros Públicos e ingresados en INDECOPI”

¹ Decreto Supremo N° 007-2002-TR

Artículo 79°.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto

(...)

En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

(...)

² Aprueban Texto Único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo DECRETO SUPREMO N° 007-2002-TR

Artículo 9.- El trabajo en sobretiempo es voluntario, tanto en su otorgamiento como en su prestación. Nadie puede ser obligado a trabajar horas extras, salvo en los casos justificados en que la labor resulte indispensable a consecuencia de un hecho fortuito o fuerza mayor que ponga en peligro inminente a las personas o los bienes del centro de trabajo o la continuidad de la actividad productiva.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

sin embargo no se precisa cual es la finalidad o efecto legal de la presentación de dicho convenio o acuerdo ante el INDECOPI.”

- “30.Sobre el particular, cabe señalar que todos los acreedores laborales con créditos reconocidos dentro de un procedimiento concursal forman parte de la Junta de Acreedores, en función el monto de su crédito laboral.”
- “31.En este extremo, es pertinente precisar que la Ley General del Sistema Concursal no contempla la figura denominada “Junta de liquidadores” únicamente hace referencia a la Junta de Acreedores, siendo el caso que cuando ésta, opta por la disolución y liquidación de la empresa (deudor), cesan en funciones los directores gerentes y/o administradores del deudor, pasando el liquidador a ejercer la representación legal y administración de la empresa”.
- “33. (...)El artículo 4° del proyecto propone la elección de los representantes de los empleados formales ante la Junta de Liquidadora de la empresa afectada eligiendo titulares suplentes lo cual no se condice con la regulación establecida por la Ley General Sistema Concursal”.
- “35.Como bien se indicó, al amparo de la Ley General del Sistema Concursal, y en marco de los procedimientos concursales, es la Junta de Acreedores la que decide el destino del deudor, siendo ello así, cualquier acuerdo o convenio entre empleadores y empleados (acuerdo privado) no vincula y/o genera obligaciones a los demás miembros de Junta de Acreedores que no hayan celebrado el mismo salvo respecto de créditos laborales reconocidos por la autoridad administrativa concursal, en tanto repercute en el patrimonio de la empresa sometida a concurso. La Junta de Acreedores está integrada por diversos tipos de acreedores (laborales y no laborales), siendo el caso que si los trabajadores que celebraron un Convenio de Reconvención Laboral no se apersonan al procedimiento concursal, o haciéndolo no se les

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

reconocen sus créditos laborales, no formarán parte de las decisiones que tome la citada Junta".

- "36.El artículo 6° del proyecto de ley propone que "los bonos señalados en el [punto] anterior, deben estar asentados en una partida específica de la contabilidad de la empresa, para los fines indicados en los artículos precedentes de esta norma y el ejercicio del derecho de los empleados beneficiarios". En esta línea, el artículo 7 plantea que "los empleadores y empleados en esta modalidad de Convenio con Reconversión Laboral, no excederán de cuatro (04) horas diarias extras de aporte: tiempo más trabajo = capital".
- "37.Al respecto no se aprecia de la formula legislativa una definición de convenio de reconversión laboral sus parámetros e implicancia jurídica respecto a la Junta de Acreedores".
- "38.Según el artículo 8 del proyecto normativo "para la validez del acto [Convenio], el acuerdo para la emisión de bonos deberá ser elevado a escritura pública, previa publicación de un extracto del mismo por tres días(03)en el Diario Oficial El Peruano y otro de circulación en el departamento donde se ubique la empresa".
- "39.Al respecto debe tenerse presente que la Constitución (artículo 23) declara que nadie está obligado a prestar servicio sin retribución³ y conforme a su cuarta disposición final y transitoria, que las normas relativas a los derechos que ella reconoce se interpretan con arreglo a los tratados internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Así, el artículo 7° del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales reconoce a los trabajadores una remuneración que asegure condiciones de subsistencia digna y decorosa".

³ Constitución Política del Perú
Artículo 23°.- (...) Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

- “40. Dentro de este contexto dichos acuerdos deben ser valorados en marco del principio de primacía de la realidad, con la finalidad que no representen trabajo forzado y/o acto simulado en perjuicio de otros acreedores”.
- “41. Sobre el particular, cabe indicar que nada impide que se pueda establecer un marco legal entre empleados y empleadores, con la finalidad de enfrentar una crisis financiera o patrimonial, sin embargo, el proyecto conforme ha sido planteado no encaja dentro de los alcances de la Ley General del Sistema Concursal considerando que aun el deudor (empresa) decida acogerse al marco regulatorio propuesto será finalmente la Junta de Acreedores quienes tomen la decisión final respecto a la continuidad de la actividad económica de la empresa concursada”.
- “47. Conforme se aprecia de los citados enunciados, es intención del legislador que durante la celebración y vigencia del acuerdo de reconvención laboral no se apliquen las disposiciones de la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal, bajo este análisis el proyecto de ley bajo análisis, no pretende ampliar los alcances de la Ley General del Sistema Concursal, sino buscar mecanismo alternativos para afrontar una crisis financiera, siendo el caso que el dispositivo legal en mención, contiene instituciones (Junta Acreedores) y procedimientos diferentes.
- “49. Por otro lado, el texto normativo del artículo 15° señala también, que “los tenedores de los Bonos tendrán el segundo rango de preferencia los efectos de lo dispuesto en la Ley 27809, Ley [General] del [Sistema] Concursal, hasta por el monto del valor total de los bienes que garantizan la emisión de los bonos”. Al respecto, es de verse que el Proyecto de Ley, no contiene ninguna fórmula legal que establezca que el convenio de reconvención laboral, esté garantizando por algún bien de la empresa, solo se hace referencia al compromiso

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

del trabajador de realizar aportes financieros bajo la modalidad de tiempo más trabajo”.

- “50. Asimismo, el citado enunciado contraviene lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 24 de la constitución y en particular el inciso 42.1 del artículo 42 de la Ley General del Sistema Concursal⁴ respecto al orden de prelación de los créditos laborales en el caso de que los tenedores de los bonos, sean los trabajadores y no terceros, los cuales si bien se advierte del segundo párrafo del artículo 6° del proyecto normativo “son libres transferencia y pueden ser negociados a través de los mecanismos que establece la CONASEV para tal efecto” debe quedar en claro que, en caso el trabajador no haya efectuado transferencia de dicho Bono, mantiene el primer orden de preferencia en el pago de dicho crédito laboral, al corresponder al pago de horas extras, siempre y cuando, no exista controversia respecto al trabajo efectivamente realizado y/o oposición respecto a su validez”.
- “53. Al respecto, se advierte que el proyecto legislativo se titula de la siguiente manera “Proyecto N° 1948/2017-CR, Ley que amplía los alcances de la Ley 27809 Ley del Sistema Concursal” título que no se condice con el objetivo de la regulación propuesta que es modificar la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal. En ese sentido, corresponde la denominación de “Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal”.
- “De igual forma se advierte que en los artículos 1, 14 y 15 del proyecto de ley se incurre en el mismo error en la fórmula legal al hacer referencia a la “Ley 27809 de Ley de Procedimientos Concursal” y no a la denominación oficial del citado dispositivo legal”.

⁴ Ley General del sistema Concursal

42.1 En los procedimientos de disolución y liquidación, el orden de preferencia en el pago de los créditos es el siguiente:
Primero: Remuneraciones y beneficios sociales adeudados a los trabajadores, aportes impagos al Sistema Privado de Pensiones o a los regímenes previsionales administrados (...)
Segundo: Los créditos alimentarios.
Tercero: Los créditos garantizados con hipoteca, garantía mobiliaria, anticresis, warrants, derecho de retención o medidas cautelares que recaigan sobre bienes del deudor. (...)

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

1.3.3 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Mediante Oficio N° 4695-2017-MTPE/4, de fecha 10 de noviembre de 2017, suscrito por el señor Roger Siccha Martínez. Secretario General del Ministerio, manifiesta su **opinión desfavorable** al proyecto de ley, sustentando su posición en lo siguiente.

- “3.7. (...)El artículo 7 menciona una modalidad de convenio de reconversión laboral que no ha sido explicada en otros extremos de la norma.”
- “3.8. Además, tampoco se aprecia en el proyecto de ley materia de análisis aporta la información suficiente que ayuda a entender la formula “tiempo más trabajo = capital.”

En relación a la formulada citada se observa que el artículo 2° habla de los aportes financieros de los empleados en la modalidad tiempo más trabajo que se efectúe fuera del horario laboral y que el artículo 5° se refiere a tales aportes indicando los mismo recuperen los bonos, sin embargo el sentido de la norma no logra la claridad necesaria.

Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa y el Manual de Redacción Parlamentaria (MTL-MRP), un artículo constituye un conjunto sintáctico completo y, para comprenderlo, no debe ser necesario entender el artículo anterior ni posterior, En ese sentido, es necesario que toda disposición sea redactada con claridad necesaria que permita el entendimiento de los destinatario de la norma”.

- “3.9. Por otro lado teniendo en cuenta que la norma propuesta tiene entre sus objetivos evitar el desempleo, debe señalarse que resulta necesario que dicho extremo sea expuesto en el Análisis Costo Beneficio de la Exposición de Motivos, señalando necesario señalar el impacto económico que tendría sobre los beneficiarios”.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

- “3.10. Al respecto, el Análisis Costo Beneficio (...) es una metodología que se usa para evaluar los costos y beneficios de los proyectos de inversión y también de los proyectos de ley o normas, con la finalidad, en este último caso, de conocer los efectos futuros de la ley. El Análisis Costo Beneficio (ACB) es utilizado para convertir en números los impactos de las leyes, de tal forma que los legisladores tengan en cuenta tales cantidades a la hora de tomar decisiones”.
- “3.11. Lo anterior resulta importante, según el numeral 1.1.3 del artículo 1 del Reglamento de la Ley Marco, para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, todo ante proyecto de ley y los proyectos de Decreto Legislativo y (...) deben contener análisis de costo beneficio que de conformidad con el artículo con el numeral 3.1 del artículo 3 del mismo cuerpo reglamentario, sirve para conocer en términos cuantitativos y los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversos variables que afectan a los actores la sociedad y el bienestar general de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios o, en su defectos posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables”.
- “3.12. De acuerdo con el numeral 3.2 del artículo 3 de la norma, el Análisis Costo Beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional; Leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y, leyes relacionadas con política social y ambiental. Por tal razón a consecuencia que no se han desarrollado dicho análisis de manera estricta no se puede valorarse adecuadamente el proyecto presentado”.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

1.3.4 Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio N° 213-2018-EF/10.01, de fecha 16 de febrero de 2018, suscrito por la señora Claudia Cooper Fort, en su condición de Ministra, manifiesta **opinión desfavorable** al proyecto de ley, sustentando su posición por las siguientes razones.

- "1. (...) En ese sentido, el objeto de la ley no resulta coherente con el título de la ley que propone ampliar los alcances de la Ley N° 27809. Ley de Procedimiento Concursal".

El artículo del Proyecto de Ley (...) señala que se pretende promover iniciativas o modalidades dentro de la reconversión laboral y la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal.

Empero, la Reconversión laboral como tal no es un procedimiento concursal, pues no está contemplado en la Ley N° 27809 citada".

Incluso el artículo 14° del Proyecto de Ley prevé que durante la vigencia del acuerdo de reconversión la empresa no podrá acogerse a los procedimientos regulados en la Ley N° 278029 precitada; asimismo, propone que el procedimiento de conversión laboral sea un procedimiento previo al inicio de un procedimiento concursal. Consecuentemente, puede inferirse que el procedimiento de reconversión laboral y los procedimientos concursales son procedimientos diferentes y excluyentes".

- "2. Lo propuesto en el proyecto de ley constituiría una "norma innovativa" pues eta creando un nuevo procedimiento al cual se pueden someter las empresas: La Reconversión".
- "3. (...) En ese sentido, a diferencia de los procedimientos concursales, el procedimiento de reconversión laboral no es producto de un acuerdo adoptado por los acreedores, sino solo por los acreedores laborales,

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

limitando a los demás acreedores la oportunidad de decidir sobre el destino y el patrimonio del deudor".

Además, si bien en el artículo 15° del proyecto de ley se indica que los acreedores podrá solicitar la insolvencia de la empresa acogida al proceso de reconversión, ello no pareciera tan viable, más aún cuando el artículo 12° del Proyecto de Ley prevé que el acuerdo suscrito entre trabajadores y empleador para someter a este al procedimiento de reconversión laboral solo puede ser resuelto si se tiene la aprobación de un tercio de los empleados; lo cual conlleva a preguntarse ¿ qué pasaría si no se obtiene la aprobación de este quorum?

- "4. Atendiendo a lo expresado arriba, el proyecto de ley, contiene una denominación que condice con su objeto, el proyecto de ley realmente es una norma innovativa pues su artículo 1° Plantea crear el procedimiento denominado "reconversión laboral" y no una que modifique la Ley General del Sistema Concursal; y (iii) solo se permite a los creadores laborales decidir sobre someter al empleador a un procedimiento de reconversión laboral".
- "5. Por otro lado, los artículos 2° y 7° del Proyecto prevén lo siguiente: (...) en la exposición de motivos se indica que los empleados podrían aportar horas adicionales a la planilla, y como quiera que el costo de la planilla se traslada al precio de los productos y/o servicios, por lo que plantean un aporte libre, privado, voluntario y propio de los aportantes por lo cual no debería estar sujetos a tributos o impuestos que harían peor el remedio que la enfermedad".
- "6. En este sentido aun cuando en el artículo 2° del Proyecto de Ley se indica que los empleados efectuarán "aportes financieros" lo que en realidad están haciendo en prestar "trabajo en sobretiempo" pues en el artículo 7° del Proyecto de Ley se alude a que esos laborarán como máximo cuatro (4) horas diarias extras, a cuyo efecto celebraran un convenio de reconversión laboral con su empleador".

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

Al respecto, el artículo 1° del Impuesto a la Renta⁵, prevé que el impuesto a la renta grava (...), y asimismo, el artículo 34° de la Ley del Impuesto a la Renta⁶ establece que son rentas de quinta categoría las obtenidas por concepto de trabajo personal prestado en relación de dependencias incluidos los sueldos, salarios, asignaciones (...) y en general toda retribución por servicios personales.

(...), se desprende que todo ingreso obtenido por el trabajador con ocasión del vínculo laboral que mantiene con su empleador se encuentra afecto al impuesto a la renta de quinta categoría, siendo irrelevante si dicho ingreso tiene o no carácter remunerativo, la denominación que se le haya asignado o la entidad obligada a abonarlo.

Consecuentemente, la contraprestación por trabajar en sobretiempo, supone la percepción de una remuneración que califica como renta de quinta categoría la cual se encuentra gravada con el impuesto a la renta.

- "7. En el caso de las aportaciones al Seguro Social de Salud, el artículo 6 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social, modificado por la Ley 28791, estableció que los aportes por afiliación al Seguro Social de Salud son de carácter mensual, siendo que para los afiliados regulares en actividad el aporte es equivalente (...) siendo que para los afiliados regulares en actividad el aporte es equivalente al 9% de la remuneración o ingreso de los trabajadores, precisándose que para estos efectos se considera remuneración a la así definida por los Decretos Legislativos N° 728 y 650 y sus normas".

⁵ Ley del Impuesto a la Renta, Decreto Supremo N° 179-2004-EF

Artículo 1°.- El Impuesto a la Renta grava: a) Las rentas que provengan del capital, del trabajo y de la aplicación conjunta de ambos factores, entendiéndose como tales aquellas que provengan de una fuente durable y susceptible de generar ingresos periódicos.

⁶ Artículo 34°.- Son rentas de quinta categoría las obtenidas por concepto de: a) El trabajo personal prestado en relación de dependencia, incluidos cargos públicos, electivos o no, como sueldos, salarios, asignaciones, emolumentos, primas, dietas, gratificaciones, bonificaciones, aguinaldos, comisiones, compensaciones en dinero o en especie, gastos de representación y, en general, toda retribución por servicios personales.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

- “8. El Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral⁷, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-97-TR, modificado por Ley N° 28051, en su artículo 6 dispone que constituye remuneración para todo efecto legal el integro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualquiera sea la forma o denominación que tenga, siempre que sea de su libre disposición”.
- “13. Por consiguiente, siendo que la contraprestación que recibe el trabajador por concepto de las horas extras laboradas califica como remuneración asegurable, de acuerdo a la legislación y pronunciamiento administrativos referidos, estaría gravada con las aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y al Sistema Nacional de Pensiones (SNP)
- “14. (...) en este sentido el artículo 2° del proyecto de Ley señala que los aportes financieros están libres de toda carga impositiva y tributaria creada o por crearse.

(...)

- a) Deberá encontrarse 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 obre 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, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la

⁷ Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral

“Artículo 6.- Constituye remuneración para todo efecto legal el integro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualquiera sea la forma o denominación que tenga, siempre que sean de su libre disposición

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

más idónea para el logro de los objetivos propuestos. Estos requisitos son de carácter concurrente.

(...)

El proyecto de ley no cumple los requisitos arriba indicados. En la Exposición de Motivos tan sólo se señala que lo propuesto no genera costo alguno para el Estado; empero, las exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios suponen gastos al Estado, pues conlleva ingresos que el estado deja de percibir, dado que reducen la carga tributaria de un grupo particular de contribuyentes. La estimación de los gastos tributarios es importante porque permite cuantificar los recursos que el Estado podría utilizar para financiar actividades alternativas

- b) Deberá 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.

En ese sentido, la propuesta del Proyecto de Ley no se ajusta al Marco Macroeconómico Multianual 2018 – 2021⁸ dado que este se prevé que se traza una estrategia que permita racionalizar las exoneración, beneficios y tratamientos tributarios preferenciales existentes, a fin de reducir el gasto tributario que estos genera. Asimismo, que se evitará aprobar nuevas exoneraciones, beneficios y tratamientos tributarios preferentes sin un análisis costo – beneficio de sus alcances y de su impacto social.

Por el contrario, el Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021 prevé que en el caso del impuesto a la renta, se evaluarán medidas que fortalezcan la base tributaria y se introducirán disposiciones que permitan combatir esquemas o practicas elusiva, con la finalidad de alcanzar la mayor neutralidad y equidad.

⁸ https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2019_2022.pdf

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

“c). (...) lo propuesto en el artículo 11° (...) conlleva a deducir que la “no afectación a tributos de los pagos efectuados a los trabajadores por su trabajo realizado en sobretiempo sería en principio por cinco (5) años, pudiendo ser renovado indefinidamente, quedando a criterio y voluntad de las partes (empleador y empleados); lo cual contraviene no solo lo previsto en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, sino también el principio de legalidad, según el cual solo por ley o por Decreto Legislativo en caso de delegación se puede conceder exoneración y otros beneficios tributarios.

Es más, el segundo párrafo del inciso g) de la Norma VII establece que para la aprobación de la prórroga de una exoneración, incentivo o beneficio tributario se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo sobre su impacto, a través de factores o aspectos sociales, económicos, administrativos, su influencia respecto a 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 (...) con lo cual se puede apreciar que la prórroga tácita de la no afectación de las rentas y remuneraciones provenientes del trabajo realizado en sobretiempo como formula el Proyecto de Ley no es permitida por nuestra legislación.

Atendiendo a lo expuesto precedentemente, la propuesta de no afectar los denominados “aportes financieros” no cumple el rigor las reglas previstas en la norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, por lo que resulta improcedente de la inafectación que plantea el Proyecto de Ley”.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

1.3.5 Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi)

Mediante Carta N° 877-2017/PRE-INDECOPI, de fecha 24 de octubre de 2017, suscrito por el señor Ivo Gagliuffi Piercechi, en su condición de Presidente de Indecopi, manifiesta **opinión contraria** al proyecto de ley, sustentando su posición por las siguientes razones:

- "8. Atendiendo a ello, consideramos pertinente precisar que, contrariamente a los señalados en el Proyecto de ley, el objeto de la Ley General del Sistema Concursal, no es la reestructuración de empresas, si no darles a los acreedores afectados con la crisis, la posibilidad de decidir cuál consideran es la mejor opción para recuperar sus créditos".
- "9. Por otro lado, permitir a los empleados de una empresa en concurso participar con derecho a voz y voto en las Juntas de Acreedores, desnaturalizaría la finalidad del procedimiento, que restringe dicha participación a los acreedores (entre ellos laborales) reconocidos como tales por la Autoridad Concursal".
- "10. Cabe referir que ello no es obstáculo para que los empleados – referidos en el Proyecto de Ley pueden hacer las propuestas que consideren pertinente tanto a la empresa en crisis (su empleadora) como a la Junta de Acreedores, para proponerles alguna alternativa para la superación de la crisis. Finalmente, será dicha Junta de Acreedores (en parte integrada por acreedores laborales la que decidirá el destino de la empresa, es decir, si la somete a un proceso de reestructuración o liquidación)".
- "12. Sobre base de las consideraciones expuestas, consideramos que, a diferencia de lo señalado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, el objetivo de la Ley General del Sistema Concursal no es reestructurar empresas, si no darles a los acreedores afectados con la

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

crisis, la posibilidad de decidir la mejor opción para recuperar sus créditos".

- "13.No existe impedimento legal para que los empleados presenten propuestas o alternativas para la superación de la crisis tanto a la empresa en crisis como a la Junta de Acreedores (en parte integrada por acreedores laborales), la misma que decidirá si somete a la empresa a un proceso de restructuración o liquidación".
- "14.No corresponde a esta Secretaria Técnica pronunciarse sobre un posible aporte de horas de trabajo adicionales, pues son temas de competencia del Ministerio de Trabajo y promoción del Empleo y la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria."

1.3.6 Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep)

Mediante Carta CONFIEP PRE-031/2018, de fecha 01 de marzo de marzo de 2019, suscrito por su presidente, señor Roque Benavides, manifiesta **opinión desfavorable** al proyecto de ley, sustentando su posición en lo siguiente:

- "El objeto de los procesos concursales, según la misma Ley Concursal Peruana, "(...) es la recuperación del crédito mediante la regulación de procedimiento concursales que promuevan la asignación eficiente de recursos a fin de conseguir el máximo valor del patrimonio del deudor" en tal sentido, la eficiencia se medirá conforme al valor del negocio en marcha versus el valor del negocio en liquidación.
- La recuperación de los créditos asumidos por la sociedad están protegidos por la Ley Concursal actual, a fin de incentivarlos y con ello los riesgos y tasas de interés permanezcan bajos, lo cual es un elemento importante para la generación de nuevos emprendimientos

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

empresariales en diversos campos. Sobre todo en aquellos referidos a innovación y tecnologías.

- La ley actual dispone la representatividad laboral ante las juntas a fin de garantizar el pago de sus remuneraciones y beneficios sociales.
- Consideramos que bajo un precepto recogido en la doctrina nacional como la *affectio societatis*, es la sociedad misma la que debe determinar los elementos internos y externos que harán que tome una decisión respecto y capitales invertidos y a su futura marcha empresarial a través de una rehabilitación, una reconfiguración de su esquema de negocios, o su salida del mercado.

1.3.7 Cámara de Comercio de Lima

Mediante carta P/248.10.17/GL, de fecha 23 de octubre de 2017, suscrito por su Primer Vicepresidente, manifiesta **opinión contraria** al Proyecto de Ley 1948/2017-CR, sustentando su posición en lo siguiente:

- La propuesta legislativa se orienta a establecer un régimen de excepción al previsto en la Ley 27809 Ley del Sistema Concursal, para permitir a las empresas entrar en procesos de reconversión, de común acuerdo con sus trabajadores
- (...) no estamos de acuerdo en lo sustantivo del proyecto de ley en referencia. La normativa laboran vigente permite formulas tendientes a evitar el cese colectivo de trabajadores por causas objetiva
- El artículo 48 TUO de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral aprobado por DS N° 003-97-TR, establece la posibilidad de empleadores y trabajadores de llevar adelante negociaciones para acordar medidas orientadas a evitar o limitar el cese de personal (y por ende en cierre de las empresas) entre ellas, la suspensión temporal de las labores, la disminución de turnos, o días u horas de trabajo, la modificación de las condiciones de trabajo, la revisión de las

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

condiciones colectivas vigentes, entre otras, que puedan coadyuvar a la continuidad de las actividades empresariales.

- (...) el sentido de la propuesta legislativa es similar al ya contenido en la norma laboral citada, por lo que ésta se hace innecesaria, más aun, cuando adolece de serios problemas de redacción, que impiden un mayor análisis técnico de la propuesta.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

2.1 Resumen

El proyecto de ley presenta 15 (quince) artículos

El primer artículo.- precisa el objeto de la iniciativa, el cual es apoyar toda iniciativa de empleados y empleadores realice iniciativas o modalidades dentro de la reconversión laboral y la Ley 27809, Ley de Procedimiento Concursal.

En el segundo artículo.- se dispone precisar que los aportes financieros bajo la modalidad de tiempo más trabajo que se efectúa fuera del horario laboral están libres de toda carga impositiva y tributaria creada o por crearse.

En el tercer artículo.- establece que los empleados tienen la participación como miembros de la Junta Liquidadora con voz y voto a partir de la suscripción del convenio entre la empresa y empleados, legalizado e inscrito en los registros públicos.

El cuarto artículo.- señala que los representantes son elegidos por los empleados donde se eligen a los titulares y suplentes.

El quinto artículo.- indica que la recuperación de modalidad de tiempo más trabajo son recuperados a través de bonos.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

El sexto artículo.- indica que los bonos deben estar sentadas en una partida específica de la contabilidad de la empresa, siendo libres de transferencia y pueden ser negociadas fuera de bolsa.

El séptimo artículo.- los empleados y empleadores no excederán más de cuatro horas diarias extras de aporte

El octavo artículo.- el acuerdo para emisión de bonos deberá ser elevado a escritura pública, previa publicación por 3 días en el Diario Oficial El Peruano y otro de circulación en el departamento se ubique la empresa.

El noveno artículo.- señala que los bonos deberán estar garantizados con bienes de activos fijos de la empresa o por garantías sobre bienes muebles e inmuebles otorgados por terceros o por una combinación de ambos, siendo superior al monto de la emisión de los bonos, en la escritura pública señalada en el artículo precedente y deberán identificarse plenamente los bienes que quedan afectados en garantía de la emisión de los bonos y la misma deberá inscribirse en Registro Público correspondiente de bienes muebles e inmuebles, los bonos tendrán un carácter de inembargables.

El décimo artículo.- señala que en las empresas industriales, manufactureras o de servicios, aun no encontrándose en peligro de liquidación, y aquellas nuevas por instalarse pueden acogerse extraordinariamente a la presente Ley.

El décimo primero.- indica que el plazo de duración del convenio entre empleadores y empleados no sería mayor de cinco años pudiendo ser renovado sucesivamente y por plazos iguales o menores, con acuerdos de las partes.

El décimo segundo.- el acuerdo establecido en la presente ley puede ser resuelto con aviso previo y por escrito de 180 días que deberá contar con un tercio de los empleados.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

El décimo tercero.- los bonos y los beneficios y obligaciones serán primero a favor de los empleados.

El décimo cuarto.- en la vigencia del acuerdo de reconversión, la empresa no podrá acogerse a los procedimientos regulados en la Ley 27809

El décimo quinto.- los acreedores tienen derecho a solicitar la insolvencia de la empresa acogida al proceso de reconversión, teniendo como segundo rango de preferencia.

2.2 FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

La propuesta legislativa se fundamenta en que en la situación que deben enfrentar los trabajadores ante una inminente liquidación de su empresa empleadora, pues si bien la acreencia laboral resulta ser de primer orden, de acuerdo al orden de prelación de acreedores, la propuesta considera que este beneficio es insuficiente.

En ese sentido, se propone que los trabajadores tengan la facultad de optar por aportar tiempo más trabajo, modificando así su situación laboral a una denominada "Reconversión Laboral".

De acuerdo a ello, los trabajadores que sigan aportando tiempo de servicio a su empleadora, tendrían una contraprestación en forma de Bonos, los cuales deberán estar asentados a una partida específica de la contabilidad de la empresa empleadora, con lo que se pretende tener un respaldo para el ejercicio de los derechos de los trabajadores beneficiados.

Respecto a los Bonos que ofrece la propuesta normativa, se tratan de herramientas que buscan ser la recuperación del trabajador por sus horas invertidas dentro de la empresa empleadora, valores que servirán de garantía hasta por el monto de su giro con sus activos, bienes muebles e inmuebles de la empresa o de garantes o avales financieros que se encuentren también inmovilizados ante los Registros Públicos.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

Así, los trabajadores que se sujeten a la modalidad de Reconversión laboral, previo acuerdo, deberán contar con un representante ante la Junta Liquidadora para su participación activa dentro del proceso concursal que sigue su empresa empleadora.

Corresponde señalar que en la Exposición de Motivos se indica que, la incorporación de la representación de empleados con voz y voto en la Junta Liquidadora, puede i) Aportar iniciativas y planteamientos en pro de la rehabilitación o relanzamiento de la empresa, ii) Disminuir liquidaciones de empresas y sus consecuencias sociales, iii) Evitar en lo posible la desocupación o desempleo de empleados en edad madura, que tiene mínimas oportunidades de alcanzar nueva ubicación laboral.

Asimismo, sostiene que existe una necesidad de planificar una reconversión laboral selectiva, que trate de impedir dificultades operativas severas que debilitan la sostenibilidad empresarial, precipitándolas hacia una crisis financiera que pone en riesgo su propia continuidad.

Por otro lado, reconoce que deben diseñarse dispositivos legales que brinden facilitación al relanzamiento empresarial para disminuir los riesgos de liquidación, dirigido a proteger los puestos de trabajo con un personal actualizado permanentemente.

Debido a que, señala que los sacrificios que se realizan por monetizar fondos en las empresas en crisis, son muy altos y resultan ser medidas de urgencia ineficaces, que terminan maltratando el recurso humano para al final, llegar a una liquidación final.

Se considera dentro del ámbito de aplicación de la propuesta, solo a las empresas del rubro industrial, manufacturero y de servicios, aunque se resalta únicamente al sector de producción manufacturera como el más afectado por la falta de competitividad, ante una importación abierta, particularmente en países gigantes de más de mil millones de habitantes.

Por otro lado, la propuesta reconoce que su contenido va dirigido a adoptar una decisión técnica laboral, que se presenta como una

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

propuesta creativa para enfrentar la situación de competitividad y, para permitir el reingreso y ocupación de mercado nacional e internacional a través de Tratados de Libre Comercio, con el que se pretende obtener ventajas comerciales atractivas.

No obstante ello, coloca en el INDECOPI, la conducción de todo el proceso pese a que el contenido de la propuesta va dirigido a la conducta entre empleador (empresa deudora) y trabajadores representados (acreedor de primer orden).

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor
- Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal
- Decreto Legislativo 1050, que aprueba la modificación de la Ley del Sistema Concursal
- Ley 26889, Ley marco para la Producción y Sistematización Legislativa
- Texto único Ordenado de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario y Trabajo en Sobretiempo, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2002-TR
- Ley N° 26887, Ley General de Sociedades
- Ley 21621. Ley que regula la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el reglamento de organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Resolución Ministerial N° 324-2002-TR, modificado por Resolución Ministerial N° 008-2004-TR

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

- Texto Único ordenado del Decreto Legista Ivo N° 650, Ley de Compensación por tiempo de Servicios, aprobado por Decreto Supremo N° 001-97-TR, modificado por la Ley N° 28051.
- Decreto Supremo N° 003-97-TR, Ley de Productividad y Competitividad Laboral
- Marco Macroeconómico multianual 2018-2021

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1 Análisis Técnico

El Proyecto de Ley 1948/2017-CR, materia del presente dictamen propone apoyar toda iniciativa de empleadores y empleados que, en común acuerdo tendiente a la reestructuración, rehabilitación, fortalecimiento y relanzamiento de las empresas industriales, manufactureras o de servicios, realicen iniciativas o modalidades dentro de la conversión laboral y la Ley 27809, Ley de Procedimiento Concursal:

A) Es importante resaltar la preocupación social que describe la norma propuesta, toda vez que coloca su atención en la situación de los trabajadores ante una inminente liquidación de su empresa empleadora. Por ese motivo, resulta evidente la necesidad de abordar este problema social con las herramientas con las que el ordenamiento jurídico nos ha valido para tal fin.

Como su nombre lo dicta, esta norma pretende ampliar los alcances de la ley especial en materia concursal, por lo que podemos empezar el análisis partiendo con el objeto que pretenden:

LEY GENERAL DEL SISTEMA CONCURSAL (Ley N° 27809):

Artículo 1: El objetivo de la presente Ley es la recuperación del crédito mediante la regulación de procedimientos concursales que promuevan la asignación eficiente de recursos a fin de conseguir el máximo valor posible del deudor.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

PROYECTO DE LEY N° 1948/2017-CR:

Artículo 1: El objeto de la presente Ley es apoyar toda iniciativa de empleadores y empleados que, en común acuerdo tendiente a la reestructuración, rehabilitación, fortalecimiento y relanzamiento de las empresas industriales, manufactureras o de servicio, realicen iniciativas o modalidades dentro de la reconversión laboral y la Ley 27809, Ley de Procedimiento Concursal.

Del propio tenor de lo que dicta ambos objetos de las normas, se deriva que no abordan necesariamente temas complementarios, pues en tanto que la Ley General del Sistema Concursal - Ley N° 27809 (en adelante, la Ley) se encuentra direccionada a regular los procesos de recuperación del crédito de las empresas que se encuentran en procesos de liquidación; el Proyecto de Ley N° 1948/2017-CR (en adelante, el Proyecto) está enfocado más en materia laboral dentro de un proceso de liquidación, que responde más a una nueva modalidad de trabajo durante el proceso concursal de las empresas del sector que se indica. En ese orden de ideas, no podemos omitir que la Ley describe, respecto al orden de preferencia en el pago de los créditos, en su artículo 42.1, lo siguiente:

"Primero: remuneraciones y beneficios sociales adeudados a los trabajadores, aportes impagos al Sistema Privado de Pensiones o a los regímenes previsionales administrados por la Oficina de Normalización Previsional, (...)."

Por lo que, del espíritu de la norma se entiende de que el legislador reconocía el derecho constitucional laboral como el prioritario respecto a los demás créditos que una empresa pueda tener, precisamente por la situación de desventaja en la que se encuentran los trabajadores respecto a los demás acreedores que pudiera tener la persona jurídica.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

Sin embargo, la legislación concursal no deja de resaltar por sobre todo la tutela del crédito y éste es el centro de toda la regulación que describe.

Por otro lado, la regulación del Proyecto dista de la Ley, debido a que no persigue directamente el crédito de los trabajadores como acreedores prioritarios, que sería el tenor que debiera contemplar para ser titulada una “Ley ampliatoria”, sino más bien regula el antes del inicio del proceso concursal.

B) Por su parte el artículo 3 del Proyecto relativo a la participación de los empleados de la Junta Liquidadora, desvirtúa el tenor del correcto ejercicio de lo que dicta la Ley Concursal, toda vez que indica erróneamente los conceptos legales. En primer lugar, el concepto de Junta Liquidadora no es el que se indica en la Ley Concursal, el cual se refiere a la Junta de Acreedores, y que su naturaleza responde a la reunión de todos los acreedores del declarado deudor en un proceso concursal.

Asimismo, en la Ley, quien responde como deudor, es toda persona que realice actividad empresarial y no es excluyente como el Proyecto, que solo está dirigido al relanzamiento de las empresas industriales, manufactureras o de servicio.

En todo caso, no se demuestra que estos sectores tengan mayor incidencia en procesos concursales, es decir, no se ha planteado las premisas de conducta por sector económico para establecer criterios que están determinando actualmente la liquidación o reestructuración empresarial, que sustente la exclusión a la que somete el Proyecto sus disposiciones.

Por su parte, el proceso concursal nace como un régimen de excepción ante el incumplimiento plural de obligaciones asumidas por un mismo deudor sin importar las dimensiones ni sector en el que se encuentre.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

Es por este motivo que no podemos hablar únicamente de beneficios y acuerdos protocolizados de empleador y empleados, más aún cuando se pretender afectar bienes del empleador que pueden ser garantía de otras acreencias.

Así, lo dicta el Artículo V, de la Ley, cuando señala que: "(...) *El interés colectivo de la masa de los acreedores se superpone al interés individual de cobro de cada acreedor.*" Es por este motivo, que deben concurrir la masa de acreedores a la Junta de Acreedores y cumplir las funciones encargadas por la Ley, todo para lograr el propósito del proceso concursal, que es el cumplimiento de la obligación asumida por su deudor.

C) Continúa sosteniendo el texto del Proyecto, en su artículo 5, lo siguiente:

"Los aportes de la modalidad tiempo más trabajo, son recuperados a través de Bonos, con las características comúnmente aceptadas, lo que figura en el acta de acuerdo integral entre empleadores y empleados".

De lo que se desprende el siguiente análisis:

- La modalidad tiempo más trabajo que está considera como un sobretiempo u horas extras en beneficio del empleador, de acuerdo al Proyecto se ve "pagada" con la emisión de Bonos, no se indica con la emisión de Bonos a favor del trabajador o de los representantes de trabajadores como pago conjunto, ello, en el supuesto que sean cobrables, pues no estamos ante un empleador común sino ante un empleador que atraviesa un proceso de liquidación.

Sobre este extremo, el art. 25 del Reglamento del TUO de la Ley de Jornada de Trabajo, Horario Y Trabajo en sobretiempo, Decreto Supremo N° 008-2002-TR (04/07/2002), indica: *"El pago de las labores prestadas en sobretiempo deberá realizarse en la oportunidad*

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

en que se efectúe el pago de la remuneración ordinaria del trabajador", obligación que, en el supuesto descrito en el Proyecto, no está determinado el tiempo ni la oportunidad de un pago efectivo al trabajador, pues la sola emisión de Bonos no podría asegurar tal cumplimiento sino más bien dilataría en el tiempo su ejecución y persecución.

- El artículo 2 del Proyecto denomina al trabajo en sobretiempo de los trabajadores como un "aporte financiero bajo modalidad de tiempo más trabajo"; no obstante, no estamos ante un aporte financiero propiamente dicho, pues las posibilidades de recuperación de la empresa empleadora en estado de liquidación se medirán en función al estado en el que se encuentre, por lo que la aseveración de que todo trabajo en sobre tiempo de estos trabajadores se traducirá en aporte económico real es inexacto.

Además, lejos de ser un beneficio como se presenta, desvirtúa el sentido de la norma laboral contemplada para el tiempo extra que se labore, pues las cuatro horas señaladas como sobretiempo que deberán prestar los trabajadores que así consientan, se cuantificará como un total de la remuneración que percibe el trabajador aun cuando éste importe no sea traducido en capital en un tiempo estimado.

No solo ello, sino que la figura de la "Reconversión Laboral" que se crea con este Proyecto, desvirtúa la aplicación de los impuestos laborales sujetos a los trabajadores que están en quinta categoría, como es el caso.

Ahora bien, tampoco se puede ser ajenos a otra realidad en la que se encuentran las empresas industriales, manufactureras o de servicios, pues no todos los trabajadores se encuentran unificados a un solo régimen, precisamente por la especialidad del rubro y la necesidad de las actividades, lo que implica que podemos estar hablando de

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

acreencias laborales que no se están considerando. No podemos omitir que la cantidad de trabajadores que tengan las industrias refieren a distintas obligaciones, como la de contar con un personal de relaciones industriales que atienda estas solicitudes (ordenado por el Reglamento de la Ley N° 14371, que norma las Dependencias de Relaciones Industriales en los Centros de Trabajo con más de 100 Servidores Decreto Supremo N° 005 (23/04/1963)) y que no se indica en el proyecto, pues su generalidad contraviene la especificidad del sector industrial.

D) Sobre esto, el numeral 2 del artículo 17 de la Ley Concursal vigente, señala:

"La inexigibilidad de las obligaciones del deudor no afecta que los acreedores puedan dirigirse contra el patrimonio de los terceros que hubieran constituido garantías reales o personales a su favor, los que se subrogarán de pleno derecho en la posición del acreedor original"

Conforme se indica los acreedores podrán dirigirse frente al patrimonio que se encuentre garantizando otras obligaciones, todo ello con el fin de que el crédito sea satisfecho.

Sin embargo, el texto del numeral 1 del artículo 9 del Proyecto, se indica que:

"9.1. Los referidos Bonos deberán estar garantizados con bienes que constituyan el activo fijo de la empresa o por garantías sobre bienes muebles o inmuebles otorgados por terceros, o por una combinación de ambos. En todos los casos, los bienes deberán encontrarse libres de gravámenes o cargas y solo podrán ser afectados al pago de las obligaciones derivadas de los Bonos, tanto por concepto de capital como por lo intereses. El incumplimiento de lo establecido en el presente párrafo será considerado causal de nulidad del acuerdo general".

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

Esta disposición que persigue el Proyecto, no distingue la diversidad de acreencias que deben estar concurrendo durante el curso del proceso concursal, sino que distingue como únicos acreedores a los trabajadores y no establece lineamientos sobre los demás acreedores que concurren con ellos, en la Junta de Acreedores, pues la preferencia de los trabajadores sobre los demás acreedores en el orden de prelación no refiere a la exclusión de las demás acreencias que mantiene el deudor.

A su vez, el texto propuesto solo se enfoca al cumplimiento de las obligaciones asumidas por el empleador más no con la posibilidad de pago de éste. Para mayor análisis, el Ministerio de Economía y Finanzas, explica que los Bonos son valores de contenido crediticio, nominativos, representados mediante anotación en cuenta y libremente negociables. Son emitidos por la República del Perú, representada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP). Los bonos emitidos localmente son denominados Bonos Soberanos.

Lo que no está atendiendo el Proyecto es la viabilidad de las emisiones de Bonos que señala, ni el alcance porcentual que representa el bono en las acreencias laborales de las diversas empresas de los sectores que se ha señalado anteriormente.

Como se ha indicado, los bonos son valores representativos de deuda, una deuda que no es objetivamente cobrable en el tiempo, dado que el deudor está sometido a un proceso concursal del que no se tiene certidumbre de su reflotamiento financiero.

Por lo que la simple emisión, no resuelve el problema medular, como es la satisfacción del crédito que se origina y agrava con los horarios extendidos de los trabajadores.

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

E) La emisión de los Bonos descritos en el Proyecto, no ha sido desarrollado al detalle en temas como la titularidad conjunta o individual, la libre transferencia, la prelación respecto a los demás acreedores y los bienes del deudor que debieran ser materia de garantía de la deuda.

La oportunidad en la que se emitan estos valores negociables debiera ser anterior al inicio de proceso concursal, pues no podemos omitir que, nos estamos refiriendo a una empresa que está atravesando un proceso concursal iniciado por la concurrencia de sus acreedores y que tienen como principal interés ver satisfechos sus créditos. Además, que su sola emisión es una invitación a invertir en la empresa emisora, lo que no necesariamente puede traducirse en una ventaja si no se aborda la causa del endeudamiento cuantioso de la empresa.

4.2 ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN RECIBIDA

Conforme se ha señalado en las líneas precedentes, el proyecto de ley materia de análisis busca ampliar los alcances de la Ley 27809, Ley del Sistema Concursal, cuyo texto ha recibido las siguientes opiniones:

- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP, mediante comunicación CONFIEP PRE-031/2018, en donde describen su opinión desfavorable respecto al Proyecto de Ley N° 1948, que se estudia. Fundamentan su posición en los siguientes términos:
 - El objeto de los procesos concursales, según la misma Ley Concursal Peruana es la recuperación del crédito mediante el procedimiento concursal que buscan promover la asignación eficiente de recursos a fin de conseguir el máximo valor posible del patrimonio del deudor. En ese sentido, la eficiencia se medirá

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

conforme al valor del negocio en marcha versus el valor del negocio en liquidación.

Sobre ello se indica que no conviene tener un negocio cuyo valor de liquidación es más alto, pues la única forma de sostenerlo sería a través de subsidios u otros mecanismos artificiales, que terminaría perjudicando a los consumidores.

- La recuperación de los créditos asumidos por la sociedad está protegida por la Ley Concursal actual, a fin de incentivarlos y con ello los riesgos y tasas de interés permanecen bajos, lo cual es un elemento importante para la generación de nuevos emprendimientos empresariales en diversos campos. Sobre todo, en aquellos referidos a innovación y tecnologías.
- Resalta el principio de colectividad contemplado por la actual Ley Concursal, en donde se indica que el interés colectivo de la masa de acreedores se superpone al interés individual de cobro de cada acreedor, en contraste al contenido de la propuesta, en donde la posición de los trabajadores no necesariamente esté acorde a preservar sus puestos o conseguir una reconversión laboral a través de una rehabilitación empresarial como la que plantea el proyecto.
- Considera el precepto de *affectio societatis*, en donde la empresa es la que debe determinar los elementos internos y externos que harán que tome una decisión respecto a sus esfuerzos y capitales invertidos y a su futura marcha empresarial a través de una rehabilitación, una reconfiguración de su esquema de negocios o su salida del mercado.
- Finalmente, bajo ese precepto, es la empresa la que puede elegir la adopción de medidas y no por ello los trabajadores se encuentran en una situación de indefensión, pues la norma concursal vigente ya les favorece con su participación representativa en el orden de prioridad de acreedores en el

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

proceso concursal, por lo que carecería de objeto una doble regulación indicando este beneficio.

- INDECOPI, por medio del Informe N° 142-2017/CCO-INDECOPI, la institución a la que se le asigna la aplicación de lo dispuesto en la propuesta normativa, señala su posición, afirmando lo siguiente:

- Se resalta también la diferencia existente entre el objeto de la norma concursal y la del Proyecto, toda vez que, el objetivo de la Ley del Sistema Concursal no es reestructurar empresas, si no darles a los acreedores afectados con la crisis, la posibilidad de decidir la mejor opción para recuperar sus créditos.
- No existe a la fecha impedimento legal para que los empleados presenten propuestas o alternativas para la superación de las crisis tanto a la empresa en crisis como a la Junta de Acreedores que a su vez, se encuentra integrada por trabajadores o acreedores laborales, esta Junta es la que decidirá si somete a la empresa a un proceso de reestructuración o liquidación.

De ello se desprende que, la norma vigente ya contempla la posibilidad participativa de optar por la vía de reestructuración, a los trabajadores que cuentan con créditos que debe satisfacer su empleadora.

- Finalmente, resalta la falta de competencia que tiene el INDECOPI como entidad que participa en la vía administrativa y que conforme sostiene, no le corresponde a la Secretaría Técnica de esta institución, pronunciarse sobre un posible aporte de horas de trabajo adicionales, pues son temas de competencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.

Ello, en el sentido que se abordan temas de horarios remunerados y de obligaciones tributarias respecto a los ingresos de quinta categoría que estarían percibiendo los sujetos beneficiados con la

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

adquisición de los bonos que en la propuesta bajo análisis se menciona.

Finalmente se deja constancia que la posición de la comisión es compartida por las entidades e instituciones cuya opinión se solicitó entre ellas del Ministerio de Justicia y derechos Humanos.

4.3 EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no se condice con la regulación establecida por la Ley 27809, Ley General del Sistema Concursal, asimismo con la Constitución Política del Perú, la Ley del Impuesto a la Renta, Código Tributario así como la Política Fiscal Planteada por el gobierno nacional consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual 2019 – 2022.

4.4 Análisis costo beneficio

Si bien la iniciativa no generaría gasto adicional al erario nacional, si conllevaría a un costo, toda vez que se impediría al Estado dejar de percibir ingresos, por ende la disminución para cubrir las necesidades sociales, provocando una ineficiente asignación de los recursos.



V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el inciso c) del Artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos recomienda la **NO APROBACIÓN**

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.

del Proyecto de Ley 1948/2017-CR, y por consiguiente su envío al archivo.

Salvo mejor parecer
Dese cuenta
Sala de la Comisión

Lima, 18 de junio de 2019.

MIEMBROS TITULARES



1. ELÍAS ÁVALOS, MIGUEL ÁNGEL
Presidente
(Fuerza Popular)



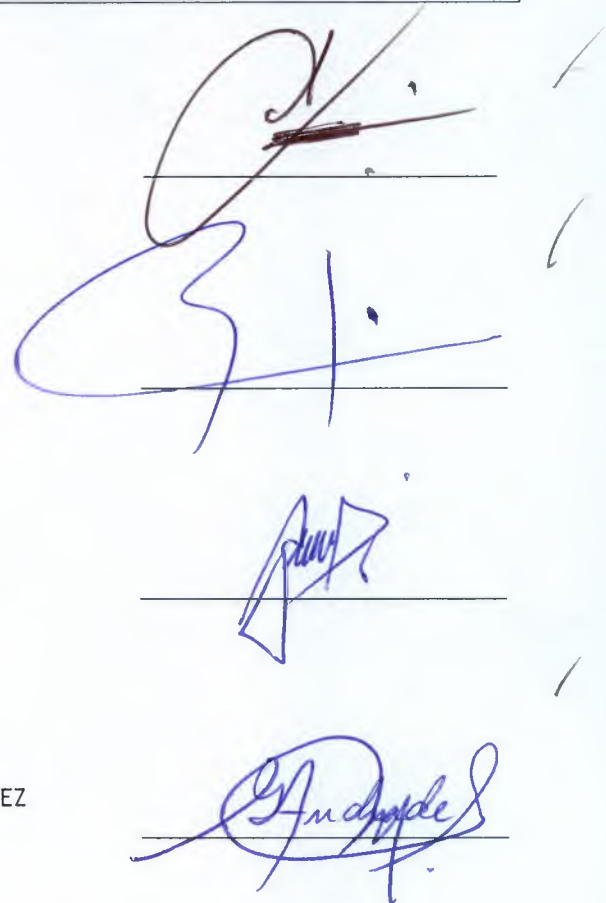
2. ARCE CÁCERES, RICHARD
Vicepresidente
(Nuevo Perú)



3. FIGUEROA MINAYA, MODESTO
Secretario
(Fuerza Popular)



4. ANDRADE SALGUERO DE ÁLVAREZ
GLADYS GRISELDA
(Fuerza Popular)



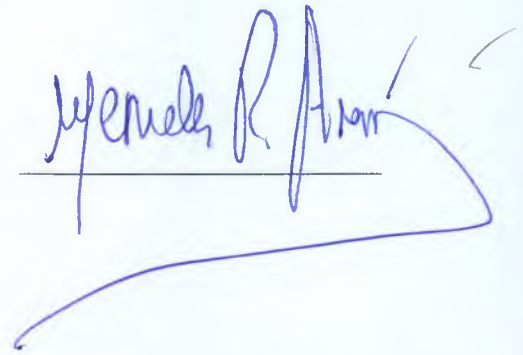
Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.



5. ARAMAYO GAONA, ALEJANDRA
(Fuerza Popular)



6. ARÁOZ FERNÁNDEZ, MERCEDES ROSALBA
(Peruanos por el Cambio)



7. CASTRO GRÁNDEZ, MIGUEL ANTONIO
(Alianza para el Progreso)



8. GALVÁN VENTO, CLAYTON FLAVIO
(Cambio 21)



9. GONZALES ARDILES, JUAN CARLOS
(Fuerza Popular)

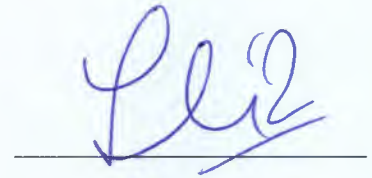


10. LESCANO ANCIETA, YONHY
(Acción Popular)

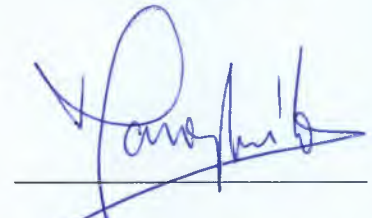
Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.



11. LEÓN ROMERO LUCIANA MILAGROS
(Célula Parlamentaria Aprista)



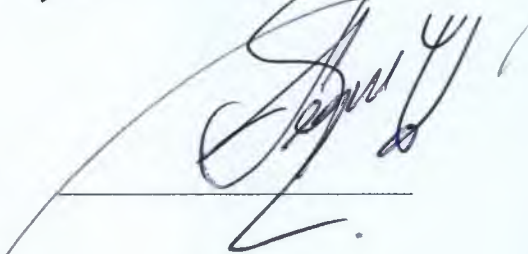
12. LETONA PEREYRA, MARÍA URSULA INGRID
(Fuerza Popular)



13. OLAECHEA ÁLVAREZ CALDERON, PEDRO CARLOS
(Concertación Parlamentaria)



14. SEGURA IZQUIERDO, CÉSAR ANTONIO
(Fuerza Popular)



MIEMBROS ACCESITARIOS



1. ALCALÁ MATEO, PERCY ELOY
(Fuerza Popular)



2. BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA
(Fuerza Popular)

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.



3. CHIHUÁN RAMOS, LEYLA FELÍCITA
(Fuerza Popular)



4. CHOQUEHUANCA DE VILLANUEVA, ANA MARÍA
(Peruanos por el Kambio)



5. DEL ÁGUILA HERRERA, EDMUNDO
(Acción Popular)



6. DOMINGUEZ HERRERA, CARLOS ALBERTO
(Fuerza Popular)



7. ESPINOZA CRUZ, MARISOL
(Alianza para el Progreso)



8. FORONDA FARRO MARÍA ELENA
(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.



9. GALARRETA VELARDE, LUIS
(Fuerza Popular)



10. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL
(Nuevo Perú)



11. MARTORELL SOBERO, GUILLERMO HERNÁN
(Fuerza Popular)



12. MELGAR VALDEZ, ELARD GALO
(Fuerza Popular)



13. MELGAREJO PÁUCAR, MARÍA CRISTINA
(Fuerza Popular)



14. MONTEROLA ABREGÚ WUILIAN ALFONSO
(Fuerza Popular)

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.



15. PARIONA GALINDO, FEDERICO
(Fuerza Popular)



16. SAAVEDRA VELA, ESTHER
(Fuerza Popular)



17. SCHAEFER CUCULIZA, KARLA MELISSA
(Fuerza Popular)



18. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO EDILBERTO
(Fuerza Popular)



19. SARMIENTO BETANCOURT, FREDDY FERNANDO
(Fuerza Popular)



20. TAKAYAMA JIMÉNEZ, MILAGROS
(Fuerza Popular)

Dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 1948-2017-CR, que propone la Ley que amplía los alcances de la Ley 27809. Ley del Sistema Concursal.



21. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL
(Fuerza Popular)



22. ZEBALLOS PATRON, HORACIO
(Nuevo Perú)

ASISTENCIA

SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA
(Período Anual de Sesiones 2018 - 2019)

DÉCIMA SEPTIMA SESIÓN ORDINARIA

Lima 18 de junio de 2019

11:00 am.

Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea - Palacio Legislativo

MIEMBROS TITULARES



1. ELÍAS ÁVALOS, MIGUEL ÁNGEL
Presidente
(Fuerza Popular)



2. ARCE CÁCERES, RICHARD
Vicepresidente
(Nuevo Perú)



3. FIGUEROA MINAYA, MODESTO
Secretario
(Fuerza Popular)



4. ANDRADE SALGUERO DE ÁLVAREZ
GLADYS GRISELDA
(Fuerza Popular)



5. ARAMAYO GAONA, ALEJANDRA
(Fuerza Popular)



6. ARÁOZ FERNÁNDEZ, MERCEDES ROSALBA
(Peruanos por el Cambio)

ASISTENCIA

SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA
(Período Anual de Sesiones 2018 - 2019)

DÉCIMA SEPTIMA SESIÓN ORDINARIA

Lima 18 de junio de 2019

11:00 am.

Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea - Palacio Legislativo



7. CASTRO GRÁNDEZ, MIGUEL ANTONIO
(Alianza para el Progreso)



8. GALVÁN VENTO, CLAYTON FLAVIO
(Cambio 21)



9. GONZALES ARDILES, JUAN CARLOS
(Fuerza Popular)



10. LESCANO ANCIETA, YONHY
(Acción Popular)



11. LEÓN ROMERO LUCIANA MILAGROS
(Célula Parlamentaria Aprista)



12. LETONA PEREYRA, MARÍA URSULA INGRID
(Fuerza Popular)



13. OLAECHEA ÁLVAREZ CALDERON, PEDRO CARLOS
(Concertación Parlamentaria)

ASISTENCIA

SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA
(Período Anual de Sesiones 2018 - 2019)

DÉCIMA SEPTIMA SESIÓN ORDINARIA

Lima 18 de junio de 2019

11:00 am.

Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea - Palacio Legislativo



14. SEGURA IZQUIERDO, CÉSAR ANTONIO
(Fuerza Popular)

MIEMBROS ACCESITARIOS



1. ALCALÁ MATEO, PERCY ELOY
(Fuerza Popular)



2. BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA
(Fuerza Popular)



3. CHIHUÁN RAMOS, LEYLA FELÍCITA
(Fuerza Popular)



4. CHOQUEHUANCA DE VILLANUEVA, ANA MARÍA
(Peruanos por el Cambio)



5. DEL ÁGUILA HERRERA, EDMUNDO
(Acción Popular)

ASISTENCIA

SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA
(Período Anual de Sesiones 2018 - 2019)

DÉCIMA SEPTIMA SESIÓN ORDINARIA

Lima 18 de junio de 2019

11:00 am.

Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea - Palacio Legislativo



6. DOMINGUEZ HERRERA, CARLOS ALBERTO
(Fuerza Popular)



7. ESPINOZA CRUZ, MARISOL
(Alianza para el Progreso)



8. FORONDA FARRO MARÍA ELENA
(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)



9. GALARRETA VELARDE, LUIS
(Fuerza Popular)



10. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL
(Nuevo Perú)



11. MARTORELL SOBERO, GUILLERMO HERNÁN
(Fuerza Popular)



12. MELGAR VALDEZ, ELARD GALO
(Fuerza Popular)

ASISTENCIA

SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA
(Período Anual de Sesiones 2018 - 2019)

DÉCIMA SEPTIMA SESIÓN ORDINARIA

Lima 18 de junio de 2019

11:00 am.

Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea - Palacio Legislativo



13. MELGAREJO PÁUCAR, MARÍA CRISTINA
(Fuerza Popular)



14. MONTEROLA ABREGÚ WUILIAN ALFONSO
(Fuerza Popular)



15. PARIONA GALINDO, FEDERICO
(Fuerza Popular)



16. SAAVEDRA VELA, ESTHER
(Fuerza Popular)



17. SCHAEFER CUCULIZA, KARLA MELISSA
(Fuerza Popular)



18. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO EDILBERTO
(Fuerza Popular)

ASISTENCIA

SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA
(Período Anual de Sesiones 2018 - 2019)

DÉCIMA SEPTIMA SESIÓN ORDINARIA

Lima 18 de junio de 2019

11:00 am.

Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea - Palacio Legislativo



19. SARMIENTO BETANCOURT, FREDDY FERNANDO
(Fuerza Popular)



20. TAKAYAMA JIMÉNEZ, MILAGROS
(Fuerza Popular)



21. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL
(Fuerza Popular)



22. ZEBALLOS PATRON, HORACIO
(Nuevo Perú)

Lima, 18 de mayo de 2019

OFICIO N° 1232-2018-2019/CFGV-CR

Congresista de la República
MIGUEL ÁNGEL ALIAS ÁVALOS
Presidente De La Comisión De Defensa Del Consumidor Y Organismos
Reguladores De Los Servicios Públicos

18 JUN. 2019

[Firma] 10:13 P.m

Presente. -

Asunto: Licencia de participación a la Décima Séptima Sesión Ordinaria.

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo y a su vez, comunicarle que por especial encargo del Congresista Clayton Flavio Galván Vento, no será posible la participación en la Décima Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, que se llevara a cabo el martes 18 de junio del presente año a las 11:00 am, en el Hemiciclo Raúl Porras Barnechea del Palacio Legislativo, debido a una reunión que se le presento con autoridades de la Región de Pasco.

Agradeciendo por adelantado su gentil comprensión, me suscribo de usted reiterándole los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



CARLOS JAVIER RONCAL HERNANDEZ
ASESOR DEL DESPACHO
CLAYTON FLAVIO GALVAN VENTO

CFGV/och

Central 311-7777, Anexo 7264
Jr. Azángaro N° 468, Oficina 1008 - Lima

18 JUN. 2019

Lima, 18 de junio de 2019



Oficio N° 1432/2018-2019-JCGA-CR

Señor Congresista

MIGUEL ÁNGEL ELIAS ÁVALOS

Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos

Presente.-


Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente, y a su vez informarle por especial encargo del Congresista Juan Carlos Gonzales Ardiles, que no se encontrará presente, en la Décimo Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos convocada para el día de hoy martes 17 de junio de 2019, a las 11:00 am, en la Sala Porras Barrenechea: debido a que no se encuentra bien de salud y estuvo con descaso médico.

El día de ayer acudió a un especialista y se le brindó un tratamiento, encontrándose en proceso de recuperación, por ello, ha considerado prudente no asistir para evitar riesgos.

Sirva la presente para tramitar su **DISPENSA** correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi más alta y distinguida consideración.

Atentamente,



JUAN CARLOS PALOMARES GUZMÁN
Asesor de Despacho

JCGA/jcp

Dra. Mónica Paredes Portillo

Cirujana - Oftalmóloga
CMP: 20997 RNE 11994

Rp.

CITA / / 20.....

1. - Compres de agua Tibia
Zaldé
x 15'

2. - Limpio oftalmico
trayector

3. - Cefprozol + dexacetil
1 feta 8-12-4-8

Av. El Polo 280 - 507 - Suiza
Telf: 436-7087
Cel: 99920-8300

MONICA M. PAREDES P.
CMP: 20997 RNE 11994

17/06/19



18 JUN. 2019

frut

10.23 am

Congresista de la República

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Oficio N° 456/2018-2019.EDAH.CR

Lima, 18 de junio de 2019

Señor

MIGUEL ANGEL ELIAS AVALOS

Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

Congreso de la República

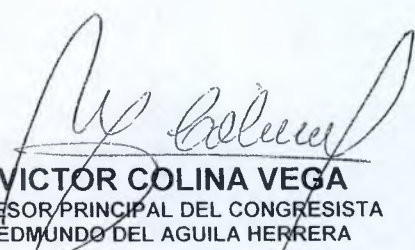
Presente. -

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirse el presente oficio por especial encargo del señor **Edmundo DEL ÁGUILA HERRERA, Congresista de la República**; a fin de hacerle llegar su cordial saludo y a la vez, solicitarle se sirva usted excusar su asistencia a la Sesión a realizarse el martes 18 de junio del año en curso por compromisos adquiridos con anterioridad.

Sin otro particular, es propicia la oportunidad para reiterar a usted los sentimientos de aprecio del señor Congresista.

Atentamente;


VICTOR COLINA VEGA
ASESOR PRINCIPAL DEL CONGRESISTA
EDMUNDO DEL AGUILA HERRERA



EDAH/vcv

**COMISION DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE
LOS SERVICIOS PUBLICOS**

Período Anual de Sesiones 2018-2019

ACTA DE LA DÉCIMA SÉPTIMA SESIÓN ORDINARIA

(18 de junio de 2019)

En Lima, en el Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea del Congreso de la República, siendo las once horas y veinticinco minutos de la mañana del martes 18 de junio de 2019, se inició la sesión ordinaria, con el quórum correspondiente, bajo la presidencia del congresista Miguel Ángel Elías Ávalos, con la presencia de los miembros titulares de la comisión, congresistas Richard Arce Cáceres, Modesto Figueroa Minaya, Gladys Andrade Salguero, Alejandra Aramayo Gaona, Mercedes Aráoz Fernández, Miguel Castro Grández, Luciana León Romero, Úrsula Letona Pereyra, Pedro Olaechea Álvarez Calderón y César Segura Izquierdo; y los congresistas accesitarios Wuilian Monterola Abregú y Freddy Sarmiento Betancourt. Presentó licencia el congresista Juan Gonzales Ardiles y justificó su inasistencia el congresista Clayton Galván Vento.

I. DESPACHO

Se ha enviado a sus despachos la relación de documentos ingresados y remitidos por la Comisión desde el 7 al 14 de junio de 2019. De requerir algún documento pueden solicitarlo a la secretaría de la comisión.

II. INFORMES

No hubo informes.

III. PEDIDOS

El congresista **Pedro Olaechea Álvarez Calderón** solicitó saber cómo va el trámite a Indecopi, sobre la denominación de origen del pisco, ya que esta, es una de las pocas denominaciones que tiene el Perú con éxito y parece que la gestión que se está haciendo no es la apropiada, sobre todo que ya comienzan a aparecer piscos en Argentina, eso va a hacer que esto se convierta en modo de producción y perdamos la denominación, indicó. El tema no es de la empresa que represento, sino del Perú, y ese bien debe ser respetado, finalizó.

El congresista **César Segura Izquierdo**, solicitó una interrupción al congresista Olaechea para hacer una aclaración sobre el tema.

El señor presidente **Miguel Elías Ávalos**, hizo un aporte sobre la denominación de origen del pisco.

El congresista **Richard Arce Cáceres**, indicó, que a su despacho han llegado una serie de denuncias sobre algunos abusos de los bancos y sobre las tarjetas de crédito, se siguen algunos procedimientos y el cobro de interplaza, de ciertas entidades financieras. Puntualizó que sería bueno, como comisión de Defensa del Consumidor tratar este tema.

ORDEN DEL DÍA

Como primer punto del **Orden del Día** se presentó el **predictamen** recaído en el Proyecto de Ley 291/2016-CR, que propone una "**Ley de prohibición total de la publicidad comercial del tabaco** conforme al Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco, ratificado por el Perú, por Resolución Legislativa 28280", presentado por el congresista Yonhy Lescano Ancieta.

Ningún congresista hizo uso de la palabra.

Se puso al voto el dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 3692/2018-CR.

Al voto, los congresistas a favor: Miguel Elías Ávalos, Modesto Figueroa Minaya, Luciana León Romero, Úrsula Letona Pereyra, Pedro Olaechea Álvarez Calderón, César Segura Izquierdo y Freddy Sarmiento Betancourt. Votó en contra el congresista Richard Arce Cáceres. Se abstuvo el congresista Miguel Castro Grández.

El dictamen negativo fue aprobado por mayoría. En consecuencia, pasó al archivo.

Como segundo punto **del Orden del Día** se dio el debate del predictamen recaído en el Proyecto de Ley 3692/2018-CR, que propone una "Ley que promueve la información adecuada y correcta protección a los consumidores de productos farmacéuticos", presentado por el congresista Freddy Sarmiento Betancourt.

Al respecto, el congresista Sarmiento, presentó un texto sustitutorio con Carta N° 274-2018/2019-FFSB-CR, del 29 de mayo, manifestando que este texto recoge las recomendaciones señaladas por esta comisión, retirando lo referente a "bioequivalencia". Asimismo, en atención a lo indicado por el Indecopi y la PCM, se traslada a la DIGEMID la atribución para sancionar ante la vulneración de lo establecido en el nuevo texto sustitutorio.

Además, señala que se mantiene el espíritu primigenio presentado en el Proyecto de Ley, el cual tiene como fin proteger a los consumidores de la posición de dominio que existe en el ámbito de los medicamentos; y esta protección se logra únicamente cuando los establecimientos de venta informan al consumidor lo que están ofreciendo.

La carta referida con el texto sustitutorio está en las carpetas de todos los miembros de la comisión.

Hizo uso de la palabra el congresista **Sarmiento Betancourt** para sustentar su texto sustitutorio.

Se ofreció el uso de la palabra al congresista **Richard Arce Cáceres**, quien solicitó al congresista Sarmiento, que explique la alternativa presentada y eso de la bioequivalencia. Y habló del mercado farmacéutico y solicitó ver de qué manera se presenta a los consumidores la alternativa, el libre mercado no debe abusar, la comisión debería abordar de una vez esto de los medicamentos, terminó.

El congresista **Miguel Castro Grández**, precisó lo de los medicamentos de marca y señaló estar de acuerdo con el dictamen en debate.

El congresista Sarmiento, explicó que cosa es la bioequivalencia de medicamentos y la razón por la que se había suprimido.

Se puso al voto el dictamen recaído en el texto sustitutorio del Proyecto de Ley 3692/2018-CR., siendo aprobado por unanimidad de los congresistas presentes.

Votaron a favor los señores congresistas Miguel Elías Ávalos, Richard Arce Cáceres, Modesto Figueroa Minaya, Mercedes Aráoz Fernández, Miguel Castro Grández, Luciana León Romero, Úrsula Letona Pereyra, Pedro Olaechea Álvarez Calderón, César Segura Izquierdo y Freddy Sarmiento Betancourt. No hubo votos en contra, ni abstenciones.

En consecuencia el dictamen del Proyecto de Ley 3692/2018-CR, fue aprobado por unanimidad.

La congresista **Mercedes Áraoz Fernández**, solicitó que sea debatido cuanto antes en la comisión el proyecto de ley 4407/2018-CR.

Como tercer punto del **Orden del Día** se dio el debate del predictamen recaído en el Proyecto de Ley 1948/2017-CR, que propone una "Ley que amplía los alcances de la Ley 27809, "Ley del Sistema Concursal" presentado por el Congresista Armando Villanueva Mercado.

Se ofreció el uso de la palabra a los señores congresistas.
No hubo intervenciones.

Se puso al voto el dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 732/2016-CR.

Con los votos favorables de los congresistas: Miguel Elías Ávalos, Richard Arce Cáceres, Gladys Andrade Salguero, Mercedes Aráoz Fernández, Luciana León Romero, Pedro Olaechea Álvarez Calderón, César Segura Izquierdo y Freddy Sarmiento Betancourt. Se abstuvo la congresista Úrsula Letona Pereyra. No hubo votos en contra.

El dictamen negativo fue aprobado por mayoría. En consecuencia pasó al archivo.

Como cuarto punto del **Orden del Día** se tuvo el debate del predictamen, recaído en los proyectos de ley acumulados números 3261/2018-CR y 3288/2018-CR, presentado por los señores congresistas Juan Carlos Gonzales Ardiles y Miguel Antonio Castro Grández, respectivamente, que proponen regular la publicidad en los establecimientos de comida rápida.

Los proyectos de ley acumulados tienen como objetivo común proporcionar al consumidor la información respecto de la cantidad y porcentaje de calorías, grasas, azúcar, sodio y otros que contienen los alimentos y bebidas preparados y comercializados por establecimientos de comida rápida, en sus cartas de menú. Ambas iniciativas se fundamentan en el incremento del sobrepeso y la obesidad en nuestra población, también se ha elevado el riesgo de sufrir enfermedades no transmisibles derivadas de estas alteraciones del peso.

Actualmente se encuentran vigentes una serie de leyes y reglamentos sustentados en normas técnicas nacionales e internacionales, cuyo objetivo es informar a los consumidores respecto a la cantidad de calorías, grasas, sodio y azúcares contenidos en los alimentos, así como para alertarlos de evitar su consumo excesivo.

Sin embargo, el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (Cenan) y la Dirección General de Intervenciones Estratégicas en Salud Pública del Ministerio de Salud, han sustentado su posición en contra de las iniciativas en estudios técnicos que revelan que

proporcionar información respecto a la cantidad de calorías, grasas, sodio y azúcares en las cartas de menú de los restaurantes, no disminuye el consumo de alimentos con altos índices de estos nutrientes o que reduzca el porcentaje de personas con sobre peso y obesidad; básicamente porque el consumidor desconoce sus requerimientos nutricionales o no están conscientes de la importancia de la alimentación saludable.

Asimismo, la implementación de una norma como la propuesta generaría un costo no contemplado para las micro y pequeñas empresas, no sólo en incluir en sus cartas de menú la información sobre calorías, grasas y otros, sino también en contar con nutricionistas que avalen la exactitud de la información proporcionada. Igual costo o gasto incurrirían las entidades encargadas de fiscalizar el cumplimiento de la norma, al tener que contratar nutricionistas y laboratorios que les faciliten realizar las pruebas pertinentes para verificar la veracidad de lo informado.

Fundamentos por los cuales la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos recomienda la NO APROBACIÓN de los proyectos de ley 3261/2018-CR, y 3288/2018-CR.

Se ofreció el uso de la palabra a los señores congresistas.

El congresista **Richard Arce Cáceres**, explicó que este proyecto es importante en el ámbito de promover una alimentación saludable, y saludó la publicación de los octógonos. Y señaló que no está de acuerdo con el dictamen que se pretende archivar. Consideró que este dictamen debería tener un dictamen favorable.

El congresista **Pedro Olaechea Álvarez Calderón**, apreció mucho los comentarios del congresista Arce, pero dijo que los peruanos no sabemos cómo comemos y recomendó primero que haya un censo nutricional. Puso como ejemplo a Chile, que usa los octógonos, y por allí no va el asunto dijo. Aquí en el Perú, tenemos una dieta farinácea, que hace al peruano diabético, porque la harina se convierte en azúcar.

La congresista **Mercedes Áraoz Fernández**, intervino diciendo que justamente viene de un Foro e indicó que estaba liderando una iniciativa global que se llama "Alimentación para siempre" procurando el desarrollo de la biodiversidad, con una buena dieta y con una buena información, tenemos que conocer como comemos los peruanos, señaló. Tenemos que promocionar los alimentos locales, mejorar la capacidad adquisitiva de los agricultores y aprobar la publicidad estatal. Para terminar indicó que se vean estos temas, pero para debatirlos necesitan tener evidencias, finalizó.

Se puso al voto el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3261/2018-CR y 3288/2018-CR.

El dictamen negativo fue aprobado por mayoría.

Con los votos favorables de los congresistas: Miguel Elías Ávalos, Modesto Figueroa Minaya, Gladys Andrade Salguero, Mercedes Áraoz Fernández, Pedro Olaechea Álvarez Calderón, César Segura Izquierdo y Freddy Sarmiento Betancourt. Votó en contra el congresista Richard Arce Cáceres.

El dictamen negativo fue aprobado por mayoría. En consecuencia pasó al archivo.

El señor presidente indicó que como ustedes podrán constatar, esta mañana se remitió a sus correos electrónicos una ampliación de agenda, para poder debatir el Informe preliminar de la Comisión con facultades de comisión investigadora para investigar el cumplimiento del contrato de concesión y justificación de las adendas y actas de acuerdo, así como la estructura y costo para la determinación de las tarifas del peaje y el sustento técnico legal para su incremento en las concesiones otorgadas a Línea Amarilla SAC y Rutas de Lima SAC, conforme a la Moción de Orden del Día 7252.

Debate del Informe Preliminar de la Comisión con facultades de comisión investigadora para investigar el cumplimiento del contrato de concesión y justificación de las adendas y actas de acuerdo, así como la estructura y costo para la determinación de las tarifas del peaje y el sustento técnico legal para su incremento en las concesiones otorgadas a Línea Amarilla SAC y Rutas de Lima SAC, conforme a la Moción de Orden del Día 7252.

Aprobado por unanimidad.

El señor presidente intervino diciendo, como ustedes saben distinguidos colegas esta es nuestra última sesión ordinaria de la comisión, pues tendremos todavía una última sesión extraordinaria, así que agradezco su participación.

PALABRAS DE CIERRE DE GESTIÓN

Teniendo en consideración que ésta Décimo Séptima Sesión Ordinaria es la última sesión ordinaria del periodo legislativo de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos; en mi condición de presidente de la misma les transmito mi más sincero agradecimiento por su compromiso y disposición mostrados durante el desarrollo del periodo legislativo 2018-2019.

Al iniciar este periodo el 14 de agosto de 2018 nos comprometimos a lo siguiente:

- Garantizar una apertura para recoger sin ningún distingo todas las opiniones y propuestas provenientes de las diversas bancadas parlamentarias.
- Ejecutar un plan de trabajo que tenga como prioridad a los consumidores y usuarios de servicios básicos del interior de nuestro país.
- Efectuar un permanente monitoreo de los distintos sectores económicos en los que los consumidores o usuarios puedan verse afectados por el abuso de los proveedores.

Ahora al culminar hago de su conocimiento que hemos cumplido con el estudio y evaluación de 43 proyectos de ley y dictaminado 41 proyectos provenientes de distintas bancadas, priorizando aquellos más antiguos. En algunos casos fueron aprobados y otros archivados por quienes integramos esta Comisión, teniendo como principal sustento los argumentos técnicos y las opiniones recibidas.

Cabe precisar que para el estudio y análisis de iniciativas legislativas sobre temas sensibles y de carácter eminentemente técnico se recurrió a los distintos actores, tales como especialistas vinculados al ámbito académico y a las instituciones directamente involucradas con la materia en estudio, quienes con su conocimiento y experiencia contribuyeron a la construcción y perfeccionamiento de los respectivos predictámenes.

Con el propósito de acercarnos a la población principalmente del interior del país, hemos realizado con éxito cinco (5) sesiones y audiencias descentralizadas en Ica, Arequipa, Cuzco, Puno y Tacna; habiéndose suspendido la sesión audiencia que iba a realizarse en

la ciudad de Moquegua debido a la convocatoria a sesión del Pleno para debatir el pedido de confianza.

En cuanto a fiscalización, se han tramitado y efectuado pedidos de información al Indecopi, organismos reguladores y otras entidades, relacionados con los reclamos presentados por los ciudadanos sobre falta de atención, mala atención en la prestación de servicios básicos o entrega de productos defectuosos. Asimismo, se implementaron acciones inmediatas frente a lamentables hechos como el aniego en San Juan de Lurigancho, incendio de un bus en Fiori y los reclamos relacionados con la infraestructura y servicios prestados en el aeropuerto Jorge Chávez, el mismo que inspeccionamos hasta en dos oportunidades. Mención aparte merece la labor de investigación que se viene realizando sobre diversos aspectos relacionados con las tarifas del peaje y el sustento técnico legal para su incremento en las concesiones otorgadas a Línea Amarilla SAC y Rutas de Lima SAC. El día hoy ha sido entregado un avance del informe, quedando a la espera de sus comentarios y aportes.

Las cifras exactas y detalles sobre mi gestión serán consignadas en la memoria o informe final que estaremos presentando el mes de julio.

Finalmente, expreso mi agradecimiento a todos mis colaboradores cuyo apoyo valoro. Asimismo, invoco a quienes integren la mesa directiva de esta comisión a continuar con lo positivo y mejorar en aquellos aspectos que no pudieron ser abordados durante mi gestión por razones diversas.

El congresista **Richard Arce Cáceres** solicitó que el señor presidente haga una precisión sobre el informe preliminar, y dijo que él estaba solicitando que se amplíe la investigación.

El señor presidente explicó que al haberse aprobado el informe preliminar, se deja la puerta para que en la próxima legislatura se tenga la posibilidad de poder investigar lo solicitado por el congresista Arce.

La congresista **Mercedes Áraoz Fernández**, felicitó al presidente por su trabajo democrático y colaborador y solicitó se pida al Pleno se vea el tema de fusiones que quedó pendiente.

El señor Presidente solicitó la dispensa de lectura del acta de esta sesión y de las actas de la sesión ordinaria número décima sexta y extraordinaria décima cuarta del trámite de aprobación del acta, para ejecutar los acuerdos tomados en la presente sesión. Las actas se aprobaron por unanimidad.

Siendo las doce y veintitres minutos de la tarde, se levantó la sesión.

Se deja constancia que la transcripción de la versión grabada de esta sesión es elaborada por el Área de Transcripciones y el audio es registrado por el Área de Grabaciones en Audio y Video del Congreso de la República, los cuales forman parte integrante de la presente acta, prevaleciendo lo expresado según el audio.

MIGUEL ÁNGEL ELÍAS ÁVALOS
Presidente

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Secretario