



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

- Transformación del trabajo: desafíos para el Derecho del Trabajo
- Comercio internacional y trabajo
- Nuevos retos de la Seguridad Social
- Trabajadores migrantes
- Trabajadores atípicos e informales
- Igualdad en el trabajo
- El Estado y las nuevas formas de voz colectiva

SPDTSS

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

XXIII Congreso Mundial

7 - 10 de Septiembre de 2021 - Lima, Perú

RETOS DE LOS SISTEMAS DE LEGISLACIÓN LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL

- Transformación del trabajo:
desafíos para el Derecho del Trabajo
- Comercio internacional y trabajo
- Nuevos retos de la Seguridad Social
- Trabajadores migrantes
- Trabajadores atípicos e informales
- Igualdad en el trabajo
- El Estado y las nuevas formas de
voz colectiva

PATROCINADORES



AUSPICIADORES



Retos de los Sistemas de Legislación Laboral y Seguridad Social
PRIMERA EDICIÓN DIGITAL MARZO 2023
Prohibida su reproducción total o parcial DERECHOS RESERVADOS D. Leg. N.º 822
<p>Autores: Alberto Pizzoferrato / Sergio Torres Teixeira / Wilfredo Sanguinetti Raymond / Kurt Paerli / Masahiko Iwamura / Helga Špadina / Petra Herzfeld Olsson / Pamhidzai Bamu / Roberto Fragale Filho / María Luisa Molero Marañón / Bernd Waas / Oscar Raúl Chuquillanqui Aragón / Carlos De Fuentes García-Romero De Tejada / Marina Fernández Ramírez / Carmen Ferradans Caramés / Giovanni Gaudio / Francisca Moreno Romero / María Olaya Martín Rodríguez / Rodrigo Palomo Vélez / Adrián Pérez Pastrana / César Alfredo Puntriano Rosas / María Carmen Tatay Puchades / Mireia Llobera / Dulce María Cairós Barreto / Carlos García Gallego / María Katia García Landaburu / Luis Gordo González / Oscar Hernández Álvarez / José Eduardo López Ahumada / Priscila Martín Vales / Rosa María Morato García / Daniel Peres Díaz / Gastón López Argonz / Matthieu Chabannes / Leopoldo Gamarra Vilchez / Miguel Ángel Martínez-Gijón Machuca / Javier Paitán Martínez / Leiso Fasney Restrepo Aguirre / Gaye Burcu Yıldız / Francisca Bernal Santamaria / Karla Giamnina Cánova Talledo / Chiara Cristofolini/ Vincenzo Cangemi/ Roberto Pettinelli / Ljubinka Kovačević/ Boško Latković / Kwang-Taek Lee / Jovana Rajić-Čalić / Jovana Misailović / Carlos Eduardo Saco Chipana / Daniel Ulloa Millares / Christa Caro Palacios / Ángela Sofía Bilbao Pazmiño / Laura Sofía Pérez Pianda / Stefano Guadagno / Chiara Hassemer / Flávia Souza Máximo Pereira / Luis Mendoza Legoaas / Fiorella Peyrone Villacorta / Ivan Ramiro Campero Villalba / Lilli Carollo / Macarena Castro Conde / Emilio De Castro Marín / Viviana Mariel Dobarro / María Begoña García Gil / Luciana Guaglianone / María Laura Parisi / Balwinder Kaur / Diego Megino Fernández / Pedro Oliveira / Ccantu Stefany Osorio Velarde / Luz Pacheco Zerga / María Gema Quintero Lima / Carmen Grau Pineda / Concha Sanz Sáez / Sarai Rodríguez González / Fernando Varela Bohórquez / Juan Manuel Moreno Díaz.</p>
<p>Coordinadora: María Katia García Landaburú</p> <p>© Comisión Organizadora del Congreso: Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente), Guillermo Boza Pró, María Katia García Landaburu, Emilio Morgado Valenzuela, Mónica Pizarro Díaz, Michael Vidal Salazar</p>
<p>Copyright 2021 Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social</p>
<p>Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Dirección: Av. Dos de Mayo 516, dpto. 201. Miraflores - Lima, Perú Telef.: 51(1) 7055586</p>
<p>ISBN: 978-9972-9422-4-2 Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2023-02736 Publicado en el mes de marzo de 2023 DERECHOS RESERVADOS. Prohibida su reproducción parcial o total (D. Leg. 822)</p>

En su edición electrónica, el libro alcanza a un número de lectores peruanos y del extranjero, de los ámbitos universitario, gremial, profesional, impulsando el estudio del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Esta edición se encuentra alojada y disponible para descarga libre en la página web de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: www.spdts.org.pe

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL CONGRESO

Germán Ramírez-Gastón Ballón (Presidente)

Guillermo Boza Pró

María Katia García Landaburu

Emilio Morgado Valenzuela

Mónica Pizarro Díaz

Michael Vidal Salazar

COMISIÓN REVISORA DE PONENCIAS

Guillermo Boza Pró

Ana Cecilia Crisanto Castañeda

María Katia García Landaburu

César Gonzales Hunt

Sandro Nuñez Paz

Estela Ospina Salinas

Luz Pacheco Zerga

Mónica Pizarro Díaz

César Puntriano Rosas

Germán Ramírez-Gastón Ballón

Michael Vidal Salazar

TRABAJADORES MIGRANTES

MIGRANT WORKERS

LA REACCIÓN DEL ORDENAMIENTO PERUANO ANTE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA (2017-2021)

DANIEL ULLOA MILLARES

Daniel Ulloa es profesor ordinario de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho de la PUCP (2001 a la fecha), en la Universidad ESAN (2009 a la fecha), en la Universidad de Lima (2021 a la fecha) y ex consultor de USAID, PNUD y OIT. Ha sido Director de la Maestría de Relaciones Laborales de la PUCP (2014 a 2021) así como Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (www.sptdss.org.pe) en el bienio 2017-2019. Es socio en De las Casas y Ulloa abogados (www.dyu.pe).

CHRISTA CARO PALACIOS

Abogada (2010), con estudios concluidos en la Maestría de Administración y Organización de Personas (2020) en la Universidad ESAN. Diploma en Gestión del Talento (2020) por la Universidad Carlos III, España y L'Ecole IGS-RH, Francia. Es fundadora de la Sociedad de Derecho y Empresas Digitales – SODITAL y su Directora Laboral (2020-actualidad). Dirige el área de Derecho Laboral del Estudio Amprimo, Flury, Barboza & Rodríguez Abogados (2011-actualidad).

ABSTRACT: This article details the recent immigration processes in Peru and the different options assumed by the Peruvian Government during the last years in relation with the Venezuelan immigration.

KEYWORDS: Venezuelan migration, migration movements, peruvian migratory standards.

1. ANTECEDENTES

1.1. Migraciones en el Perú

Luego de obtenida su independencia en 1821, Perú recibió importantes migraciones, por ejemplo, las provenientes de China y Japón en los siglos XIX e inicios del siglo XX. No obstante, según señala el historiador Jorge Basadre “no ha habido en el Perú inmigración a gran escala a lo largo del siglo XX salvo la japonesa que se produjo al margen del estímulo del Estado.”¹ Lo mismo afirman Abusada y Pastor². Esto supone que Perú, a diferencia de otros países de Latinoamérica, no haya recibido en el siglo pasado ciudadanos de origen europeo a pesar de la ocurrencia de las dos guerras mundiales o de la guerra en España, siendo que el problema racista, tal como es experimentado en otros países, no sea tal en Perú sino más bien una situación de prejuicios contra “indios, cholos y negros”, situación que el citado autor explica que tiene más bien un carácter “económico, social y cultural”, un estado de cosas que él denomina “histórico”³ y que lamentablemente sigue hasta hoy.

Empero, la crisis económica y el conflicto armado interno de la década de los 80 en el siglo pasado generó que Perú no sea un país atractivo para la migración extranjera y, a contrario, pasara a ser un país de emigrantes, con destinos varios, proceso que recién se redujo en algo en la década pasada⁴.

1 BASADRE, Jorge, Historia de la república del Perú, quinta edición, 1964, tomo X, p. 4685.

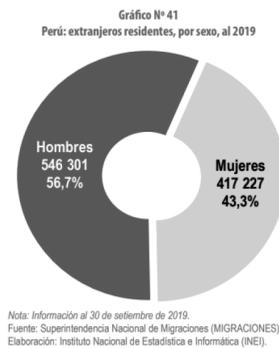
2 ABUSADA, Roberto y PASTOR, Cinthya, “Migración en el Perú, Lima, octubre de 2008, IPE, p. 5. SE puede encontrar en el siguiente enlace: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/1D6BEE7456EAA93105257604006E8A7A/\\$FILE/migracion-en-el-peru-ipe-0510109.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/1D6BEE7456EAA93105257604006E8A7A/$FILE/migracion-en-el-peru-ipe-0510109.pdf)

3 Op. cit., p. 4686-4687.

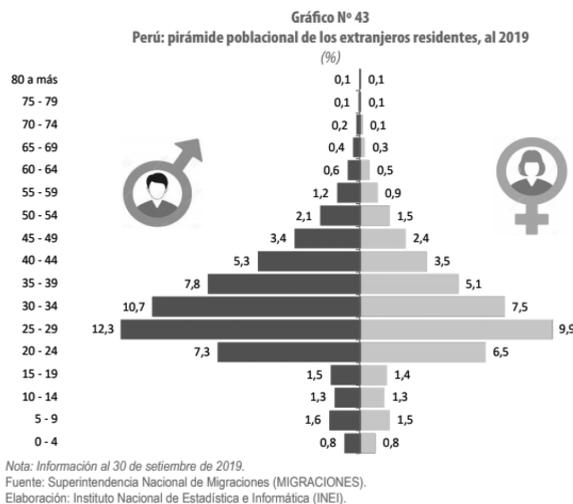
4 BLOUIN, Cécile. El bicentenario y la migración: mirando el pasado para construir otro futuro, 27/7/2020, enlace: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/el-bicentenario-y-la-migra>

Según el documento “Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros, 1990-2018” emitido por el Instituto Nacional de Estadística e Informática en agosto de 2020⁵ podemos conocer los siguientes datos según la información existente en la Superintendencia Nacional de Migraciones:

- Al año 2019 residían en Perú 963 528 extranjeros con calidad migratoria aprobada (sea como residente o inmigrante), esto es, en ese año se encontraban en el país, siendo hombres el 56,7% y mujeres el 43,3%, tal como puede verse en el siguiente gráfico:



- Por edad tenemos la siguiente composición de los citados extranjeros:



5 cion-mirando-el-pasado-para-construir-otro-futuro/
INEI, “Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros, 1990-2018”, agosto de 2020, se puede encontrar en el siguiente enlace: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1749/libro.pdf

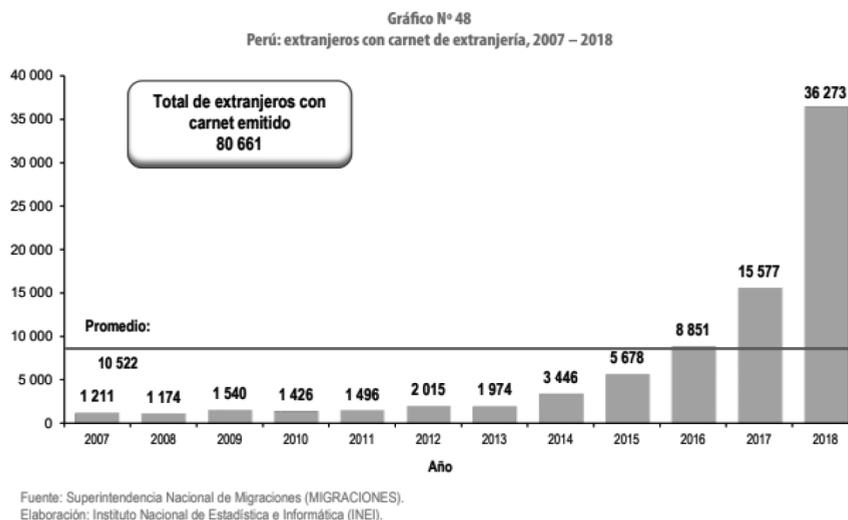
- Y según su nacionalidad, este número está compuesto de la siguiente manera:



- Por su profesión tenemos la siguiente distribución:



Y respecto de estas personas, quienes obtuvieron su carné de extranjería, documento que le permite al extranjero residir válidamente en el país y desarrollar actividades en el periodo 2007 – 2018 fueron las siguientes:



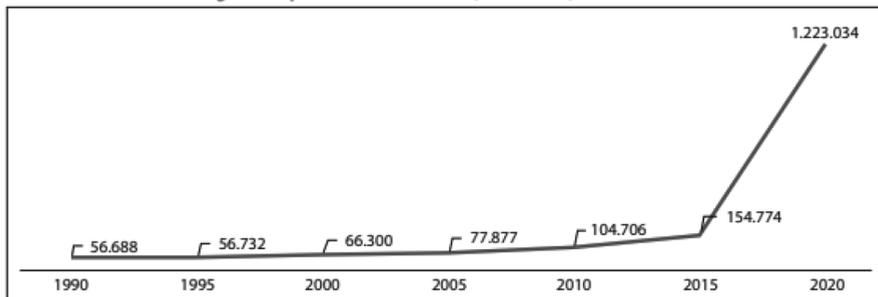
Del cuadro anterior se puede observar el importante crecimiento porcentual en residencia del personal extranjero en Perú. La tranquilidad económica obtenida en los últimos lustros podría ser una razón de este crecimiento. Pero a partir de 2017 estas cifras se modifican por la migración venezolana, convirtiendo al país en uno de recepción masiva⁶.

Según un reciente documento de la coordinadora nacional de derechos humanos⁷, la plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela (R4V) registra un total de 861 049 migrantes provenientes solamente de Venezuela en Perú a febrero de 2020, cifra que aumentó a 1 043 460 a noviembre de 2020, sobre un total de 1 223 034, que equivale al 3,81% del total de la población peruana. La situación en general se puede ver en los siguientes gráficos:

6 BLOUIN, *ibid*.

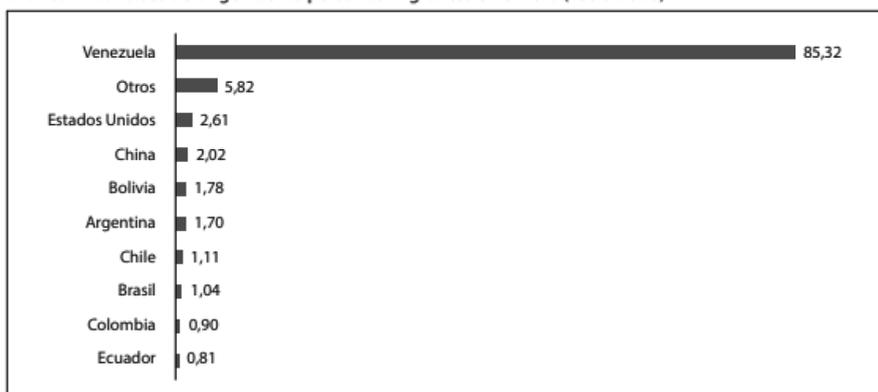
7 Informe alternativo al comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Perú 2020, p. 10. Se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2020/12/21213437/Versi%C3%B3n-Digital-Informe-alternativo-diagramado.pdf>

Gráfico N° 1: Personas migrantes que residen en el Perú (1990-2020)¹¹



Elaboración propia. Fuente: R4V (2020); ONU (2019).

Gráfico N° 2: Países de origen de las personas migrantes en el Perú (1990-2020)



Elaboración propia. Fuente: ONU (2019) y R4V (2020)

1.2. Motivos o razones de la migración venezolana de los últimos años

Según los datos de la agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR)⁸ al 5 de junio de 2021 5 636 986 de venezolanos eran migrantes, refugiados o solicitantes de asilo, siendo que para entender el impacto de esa cifra, Venezuela tenía censados al año 2019 a 28,52 millones de habitantes. Esto es, una sexta parte de su población vive fuera siendo los países que han recibido a la mayor parte de los migrantes venezolanos Colombia (1 700 000 aprox.), Perú (algo más de un millón), Chile (algo menos de medio millón), Brasil (algo más de 250 mil) y Argentina (180 mil aprox.).

Esta migración, considerada la mayor en los últimos cincuenta años en un corto periodo de tiempo se da principalmente por el colapso económico y la hiperinflación así como por la violencia social y política y el desmantelamiento

8 <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

en dicho país de las instituciones que deben garantizar el respeto de los derechos humanos⁹. Al pasar hambre y no tener trabajo, es lógico entender que la gente se vea forzada a emigrar en busca de satisfacer sus necesidades básicas, situación que la pandemia del covid-19 complicó el año pasado.

Según una investigación realizada por la organización internacional de las migraciones (OIM) y difundida en marzo de 2018¹⁰, el 60% de los venezolanos encuestados señaló que dejó su país por razones económicas, el 11% por falta de trabajo, el 10% por violencia y el 8% por falta de alimentos y medicamentos.

Como es fácil de comprobar, la mayoría de los migrantes venezolanos de los últimos años cuentan con un bajo nivel educativo y una mayor escasez económica, siendo que muchos de ellos han salido del país sin realizar un estudio del lugar al que querrían ir sino que simplemente ha sido un destino forzado¹¹.

2. TUTELA DE LA MIGRACIÓN

2.1. Protección universal de un derecho fundamental

Todos los seres humanos gozan de todos los derechos humanos. Ello, que parece tan simple, muchas veces no es respetado en la práctica y genera discriminación, en este caso, xenofobia, situación que todo estado democrático debe evitar para lograr respetar y hacer efectivo este derecho. Debemos recordar que los derechos previstos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) no son específicos de un país concreto¹² ni exclusivos de una determinada era

9 KOECHLIN, José. Entrevista realizada el 12 de abril de 2018 en ATV+ que se puede ver en el siguiente enlace: https://www.uarm.edu.pe/Noticias/entrevistas/migracion-venezolana-se-da-por-causas-economicas-violencia-social-politica#.YM_DEmhKjIU

10 Noticia publicada el 13 de marzo de 2018 en la edición web del diario Gestión que se puede ver en el siguiente enlace: <https://gestion.pe/peru/politica/mayoria-venezolanos-llegan-peru-razones-economicas-segun-oim-229247-noticia/>

11 ¿Qué perfil tienen los venezolanos que emigran?, comentario del 23 de febrero de 2019 que se puede revisar en el siguiente enlace: <https://theconversation.com/que-perfil-tienen-los-venezolanos-que-emigran-112108>

12 Un documento muy importante que se puede revisar sobre el tema es el manual regional de los derechos humanos de personas migrantes que se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33203.pdf>

o grupo social, a contrario, son los derechos inalienables de todas las personas, entre ellos, de los migrantes¹³. La migración es un derecho humano¹⁴.

La citada DUDH establece en su artículo 13 que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado así como a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país. En base a ello el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reserva a los ciudadanos el derecho a votar y participar en la dirección de asuntos públicos (artículo 25), y concede a los extranjeros el derecho a la libre circulación, siempre que se halle legalmente en el territorio de un Estado (artículo 12). Por su parte, el Comité de Derechos Humanos ha dejado claro en la observación general N° 15 que “un extranjero puede acogerse a la protección del Pacto, incluso respecto de cuestiones de ingreso o residencia, por ejemplo, cuando se plantean cuestiones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto de la vida de la familia” (CCPR, Observación General N° 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, 1986, párrafo 5). Cabe destacar, asimismo, que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza a toda persona, sin discriminación, el derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio, y entrar en su propio país (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 12.2 y 12.4). Asimismo, en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también se señala una excepción a la regla general de acceso equitativo y universal al afirmar que: “Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.” No obstante, cabe señalar que dicho artículo deberá interpretarse de manera restrictiva, aplicable solamente por los países en desarrollo y alude únicamente a los derechos económicos. En el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados no deberán discriminar entre nacionales suyos y los que no lo sean en lo que respecta a los derechos sociales y culturales¹⁵.

13 RA'AD AL HUSSEIN, Zeid, introducción a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, 2015, p. VI. Se puede revisar en el siguiente enlace: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

14 ARIAS FLORES, Rebeca, “La migración es un derecho humano”, 2019. Se puede ver en el siguiente enlace: <https://onu.org.gt/home-noticias/la-migracion-es-un-derecho-humano/>

15 NACIONES UNIDAS, Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional, p. 14. SE puede encontrar en el siguiente enlace: <https://www.ohchr.org/>

En el ámbito de las migraciones internacionales, afirma la comisión mundial de este tema, el gobierno cobra varias formas, entre ellas las políticas migratorias y los programas de cada país, debates y acuerdos entre Estados, foros multilaterales y procesos consultivos, actividades de organizaciones internacionales, al igual que las leyes y normas.¹⁶

2.2. Diferencia de la residencia formal con el refugio y el asilo

Los venezolanos han utilizado dos vías de lograr su permanencia en los países de destino: la formal que consiste en solicitar una autorización para residir (siguiendo las normas migratorias¹⁷ y obteniendo normalmente un carné de extranjería) o solicitando asilo o refugio.

Lo primero fue atenuado por Perú al regular de manera específica y durante dos años (enero y julio 2017, enero y agosto 2018) el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) que permitía trabajar durante el año de su vigencia y, debido a su demora de obtención, en un “Acta de permiso de trabajo extraordinario – provisional” (APTE) de 60 días de vigencia, renovables. Empero, no era una autorización de permanencia total sino que luego dio paso a la obligación del pasaporte para el ingreso al país, a partir del 24 de agosto de 2018, lo cual finalmente fue confirmado a partir de 2019, esto es, que el pasaporte era necesario para el ingreso salvo para los solicitantes de asilo, los menores de 18 años, las personas gestantes en situación de vulnerabilidad y los mayores de 75 años, entre otras excepciones¹⁸. Luego, en junio de 2019, se empezó a exigir una visa humanitaria y posteriormente expulsiones colectivas, operativos de fiscalización

documents/issues/migration/migrationhr_improvinghr_reporst.pdf

16 Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, “Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar”, octubre de 2005, pág. 68.

17 La ley y el reglamento de migraciones se puede revisar en este texto (actualizado a marzo 2017): https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260642/ley1350_migraciones_reglamento.pdf

18 ACOSTA, Diego, BLOUIN, Cecile y FELINE, Luisa, “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”, p. 11. Se puede revisar en el siguiente enlace: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/59923327/Informe_Carolina20190703-111211-1uiqo6e.pdf?1562170771=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLa_emigracion_venezolana_respuestas_lati.pdf&Expires=1624219699&Signature=Wqf6CxytEQS01wXuesOQ-1wSZycXdRNAH-3pRWMWv9yLorcqE-MqjSDwcA5fA6l8osNcNwLu--aq7OGYdTj4KsJmTjLestW02Lsg3dbFv4VE8Amm-tjzBC-TqRq8snwjBsAhLQ0JrSN87R6s4p7IyWfKXO91Qytjzg7UH-oIHr56ehK4EhoLfnCncmCr79wT7HY66Ou-qmx0YFWeNZHooNAeRYj0IubTVDFI3A9jldHkPhfgpJK4JXOlmoX6Pe-aV4V2774XlPXLZ-WCPKGWpmXCrKLaI3TN9QbAk3ci-Ue5iPz09U0LX1R1yORdZIEMXe1PoiVczjmPNIH4OS-g__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

migratoria, empadronamiento obligatorio y ordenanzas diversas, cambios que iban de la mano de una creciente influencia de xenofobia y discriminación en la agenda política y mediática del país¹⁹. Sin embargo, estos hechos no han disminuido la presencia venezolana en Perú.

Si bien luego del PTP se puede obtener la calidad de residente, esta es temporal (un año) y su renovación depende de requisitos difíciles de cumplir para la población venezolana insertada en su gran mayoría en la economía informal²⁰.

A pesar de que normalmente no se otorga el asilo o refugio fácilmente, Perú es el país que más solicitudes ha recibido (156 700 al 2018), generado también por la falta de aplicación del PTP.

Según la legislación vigente son dos los estatutos de calidad humanitaria permitidos en Perú: el asilo político y el refugio.

El asilo supone otorgar, según lo prevé la Ley 27840, protección a quien se encuentre perseguido por motivos o delitos políticos y cuya libertad o vida se encuentre en peligro. Puede ser territorial (si es concedido en Perú) o diplomático (concedido en el exterior).

El refugio, en cambio, supone presentar una solicitud por este enlace (<http://portal.rree.gob.pe/refugiados/SitePages/Home.aspx>) a la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados, las oficinas descentralizadas del Ministerio de Relaciones Exteriores, cualquier oficina de la Superintendencia Nacional de Migraciones o en las fronteras y aeropuertos. Luego de presentada la solicitud, la Secretaría Ejecutiva expide a cada solicitante un documento provisional (carné de solicitante) que rige sesenta días y que deberá ser renovado mientras dure el procedimiento.

La realidad nos muestra que la inicial política receptiva se ha convertido en una política restrictiva, que dificulta el acceso a un status migratorio regular. Y por ello han aumentado las solicitudes de refugio, siendo Perú el principal receptor de dichas solicitudes, sin perjuicio de las restricciones al acceso a trabajo, salud y educación.

19 Informe..., op. cit., p. 14-15.

20 ACOSTA y otros, op. cit., p. 18.

2.3. Convenios suscritos con otros países en materia migratoria y asistencia de la OIT

Perú tiene acuerdos celebrados con Argentina, Bolivia, Chile y España, tal como se detalla en el texto de Abusada y Pastor antes citado. De otro lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha tenido varias acciones para atender la situación de inmigrantes y refugiados venezolanos. Por ejemplo, en mayo de 2019 asignó 2 millones de dólares de sus fondos voluntarios no asignados para promover intervenciones urgentes en la integración socio económica de migrantes y refugiados venezolanos en Ecuador, Colombia y Perú²¹. Sin embargo, a mayo de 2021 señaló que es preciso un mayor apoyo para fomentar la integración socioeconómica de los refugiados y migrantes venezolanos dado el impacto del COVID-19, ello basado en la estrategia regional para la integración socioeconómica de los migrantes venezolanos y sus comunidades de acogida lanzada en marzo de 2020²², necesitándose unos 23 millones de dólares para el bienio 2021-2022.

3. RESPUESTA DEL ESTADO PERUANO A LA SITUACIÓN

3.1. Respuesta migratoria

El incremento exponencial de migrantes venezolanos en el Perú sorprendió al país al encontrarlo con una Ley de Extranjería desfasada, emitida en el año 1991 y que, hasta su derogación, nunca fue reglamentada. Asimismo, la Superintendencia Nacional de Migraciones, organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior responsable del control migratorio de ciudadanos nacionales y extranjeros, colapsó al no contar con los recursos humanos y materiales que le permitiesen atender de manera oportuna las solicitudes de cambio de calidad migratoria presentadas por miles de venezolanos al culminar el año 2016.

Por ello, a inicios de 2017, se aprobaron los lineamientos para el otorgamiento del PTP para las personas de nacionalidad venezolana²³, el mismo que

21 La noticia se puede leer en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_697191/lang-es/index.htm

22 Mayor información se puede revisar en el siguiente enlace: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_697644.pdf

23 Estos lineamientos fueron aprobados por Decreto Supremo N° 002-2017-IN publicado el 3 de enero del 2017. Posteriormente, y con la finalidad de ampliar la aplicación del PTP debido al con-

habilitaba al beneficiario a residir en el Perú por un año, al término del cuál se debía optar por una de las calidades o condiciones migratorias que se contemplarían en la Ley de Migraciones.

También, en 2017, se emitieron una serie de normas que modernizaron y flexibilizaron los requisitos administrativos para que extranjeros, sobre todo venezolanos, puedan residir de manera regular en el Perú. Así, se emitió el Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 007-2017-IN, normas que crearon el nuevo marco regulatorio en materia migratoria y reconocen al migrante el goce y ejercicio de los derechos fundamentales, tales como el acceso a la salud, a la educación y el trabajo en igualdad de condiciones que los nacionales. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 015-2017-RE, se aprobó la Política Nacional Migratoria 2017-2025 con el objetivo general de garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes, siendo uno de sus ejes temáticos el relacionado a la protección de los extranjeros y extranjeras en el Perú, con la finalidad de promover su integración en la sociedad peruana, garantizando su protección, atención y la defensa de sus derechos humanos e identidad cultural.

Entre las diferentes calidades migratorias, se creó la Especial, la cual permitía al extranjero el ingreso y permanencia en situaciones no contempladas en las demás calidades migratorias, siendo de naturaleza excepcional, subsidiaria y residual. Dicha condición migratoria, debía ser otorgada también a los ciudadanos venezolanos al culminar la vigencia del PTP²⁴, conforme el procedimiento que fue desarrollado más adelante a través de la Directiva “Lineamientos para la obtención de la Calidad Migratoria Especial Residente para personas de nacionalidad venezolana con Permiso Temporal de Permanencia”, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 043-2018-2018.

tinuo ingreso de venezolanos, se emitió el Decreto Supremo N° 023-2017-IN publicado el 29 de julio de 2017 y el Decreto Supremo N° 001-2018-IN publicado el 23 de enero de 2018, modificado por Decreto Supremo N° 007-2018-IN, que finalmente amplió la vigencia del procedimiento para otorgar el PTP a las personas de nacionalidad venezolana que hayan ingresado al territorio peruano hasta el 31 de octubre de 2018, y estableciendo como fecha límite para presentar la solicitud del PTP, el 31 de diciembre de 2018.

24 Conforme a la cuarta disposición complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Ley de Migraciones, la Calidad Migratoria Especial residente debía ser otorgada a los ciudadanos venezolanos que hayan obtenido el Permiso Temporal de Permanencia – PTP.

La calidad migratoria Especial es asimismo otorgada a los extranjeros que se encuentran en situación de vulnerabilidad²⁵ y de extrema vulnerabilidad²⁶, condición en la que se encuentra un elevado número de migrantes venezolanos.

Con la nueva regulación también se creó la calidad migratoria Humanitaria, aplicable al extranjero que encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano, o para quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales. También se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio peruano en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internacionalmente, como la de Venezuela, que soliciten su ingreso al Perú para obtener protección.

Es importante no confundir la calidad migratoria Humanitaria con la visa Humanitaria. Esta última fue regulada mediante Resolución de Superintendencia N° 177-2019-Migraciones a razón de la suspensión de condición de Estado Parte del Mercosur de Venezuela, lo que a su vez limitó el derecho de sus nacionales a transitar sin pasaportes y sin visa de turismo por los territorios comunitarios. En dicho sentido, la visa Humanitaria representó un problema para los venezolanos que desearan ingresar al Perú desde el 15 de junio de 2019, toda vez que dentro de los requisitos que debían cumplir para acceder a la visa Humanitaria, se encontraba la presentación de pasaporte, documento con el que muchos venezolanos no contaban; salvo que la persona venezolana goce de residencia permanente en países que formen parte de la Alianza del Pacífico o se encuentren en situación de vulnerabilidad.

25 Conforme se señala en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Ley de Migraciones, las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad son aquellas que se encuentran en situación de desprotección o riesgo de no acceder al ejercicio pleno de sus derechos fundamentales en el Perú; pudiendo encontrarse en cualquier de los siguientes supuestos: víctimas de violencia familiar y sexual, víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, situación migratoria irregular, sustracción internacional de niños y adolescentes, personas privadas de libertad, personas con discapacidad, niños y adolescentes, personas con grave enfermedad, adultos mayores, personas pertenecientes a pueblos indígenas y tribales, personas en situación de pobreza y pobreza extrema, desplazados forzados, personas que sufren discriminación, entre otros que requieren protección en atención a una afectación o grave amenaza a sus derechos fundamentales.

26 De acuerdo con la “Directiva de Acreditación de Situación de Vulnerabilidad” aprobada por su Superintendencia Nacional de Migraciones, son personas en extrema vulnerabilidad aquellas que se encuentran en situaciones en que su vida o integridad corran peligro.

Con la declaración del Estado de Emergencia Sanitaria por las graves consecuencias del coronavirus en el Perú, el Estado peruano se vio nuevamente en la necesidad de emitir normas que para regularizar la situación migratoria de extranjeros, muchos de ellos venezolanos, emitiéndose de esta manera el Decreto Supremo N° 010-2020-IN, a través del cual se aprobaron las medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros que hayan ingresado al Perú hasta el 22 de octubre de 2020. Como consecuencia del procedimiento de regularización, el cual solo ha sido posible ser iniciado desde el 9 de julio del 2021 con la entrada en vigencia del nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Superintendencia Nacional de Migraciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2021-IN, se emite el Carné de Permiso Temporal de Permanencia – CPP, con vigencia de un año, el cual acredita la situación migratoria regular en el país, habilitando a la persona extranjera beneficiaria a desarrollarse en actividades lucrativas.

3.2. Respuesta tributaria

A diferencia de la política migratoria adoptada por el Estado peruano ante la situación de los cientos de miles de venezolanos migrantes que se encuentran en nuestro país, en materia tributaria no ha existido ninguna respuesta. En dicho sentido, debido a que Venezuela ya no forma parte de la Comunidad Andina de Naciones y tampoco se ha celebrado con dicho país un Convenio de Doble Imposición, no existe ningún trato diferenciado a favor de los ciudadanos venezolanos, siéndoles aplicables las reglas tributarias como a cualquier otro extranjero.

Así, conforme a la legislación tributaria peruana, las rentas que generan los extranjeros por trabajo dependiente son grabadas con una tasa del 30% mientras estos no adquieran la condición de domiciliados²⁷, sin importar su nivel de ingresos; a diferencia de los nacionales o de los ciudadanos miembros de la Comunidad Andina de Naciones o de aquellos países con los que el Perú tenga convenios vigentes, a quienes se les aplica exoneraciones y tasas impositivas escalonadas de acuerdo al nivel de sus ingresos.

27 De conformidad con el artículo 7° del Texto único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta aprobado mediante Decreto Supremo N° 179-2004-EF, un extranjero es considerado domiciliado en el Perú cuando haya residido o permanecido en el país más de 183 días calendario en un periodo cualquiera de 12 meses, adquiriendo dicha condición a partir del 01 de enero del año siguiente.

Lo anterior, genera un grave problema que conlleva a la informalidad, toda vez que la mayor parte de ciudadanos venezolanos que viven en el Perú obtienen su fuente de ingresos de ocupaciones elementales, que son las que retribuyen con sueldos bajos y, en algunos casos, con la remuneración mínima vital.

Por otro lado, la Superintendencia Nacional Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) fue el primer ente estatal que reconoció al PTP como uno de los documentos que acreditan la identidad de las personas extranjeras, medida adoptada a través de la Resolución de Superintendencia N° 296-2018-SUNAT, y por la cual se permitió que los ciudadanos venezolanos que contasen con PTP, puedan inscribirse en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).

3.3. Respuesta de la seguridad social

Al igual que en lo suscitado en materia tributaria, el Estado peruano no ha adoptado ninguna medida tendiente a proteger a los migrantes venezolanos en materia de seguridad social (salud y pensiones). Es más, éstos encuentran una barrera para acceder al Seguro Integral de Salud (SIS) que es el seguro de salud dirigido a todos los peruanos y extranjeros que no cuentan con otro tipo de seguro, ya que el único documento con el que se pueden afiliar al mismo es el carné de extranjería, cuya tramitación no es inmediata al arribo al Perú.

3.4. Respuesta laboral

Como marco general, debemos señalar que de acuerdo a la Ley de Contratación de Extranjeros aprobada por Decreto Legislativo N° 689 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-TR, los empleadores peruanos deben dar preferencia a la contratación de trabajadores nacionales, estando los extranjeros, salvo excepciones (entre las que no se encuentran ser de nacionalidad venezolana)²⁸, sujetos a límites y autorizaciones.

28 Las excepciones a las que nos referimos, son las contempladas en el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 689 que señala lo siguiente: *“Para los efectos de la presente Ley, no se consideran en las limitaciones sobre contratación de trabajadores extranjeros a que se refieren los artículos 2 y 4 de esta Ley; a) Al extranjero con cónyuge, ascendientes, descendientes o hermanos peruanos; b) Al extranjero con visa de inmigrante; c) Al extranjero con cuyo país de origen exista convenio de reciprocidad laboral o de doble nacionalidad; d) Al personal de empresas extranjeras dedicadas al servicio internacional de transporte, terrestre, aéreo o acuático con bandera y matrícula extranjera; e) Al personal extranjero que labore en las empresas de servicios multinacionales o bancos multinacionales, sujetos a las normas legales dictadas para estos casos específicos; f) El personal extranjero que, en virtud de convenios bilaterales o*

Las limitaciones están referidas a tres aspectos: a) Limitaciones respecto al número total de la planilla: los extranjeros no pueden superar el 20% del número total de la planilla; b) Limitaciones respecto al monto de las remuneraciones de toda la planilla: la sumatoria de las remuneraciones de los extranjeros no pueden superar el 30% de la sumatoria de las remuneraciones de toda la planilla; y c) Limitaciones temporales: los contratos de trabajo son de hasta 3 años renovables.

En lo que respecta a las autorizaciones, para que un extranjero preste servicios dependientes deberá contar con una condición o calidad migratoria habilitante otorgada por la Superintendencia Nacional de Migraciones o el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como con un contrato de trabajo aprobado por la Autoridad Administrativa de Trabajo, para lo cual era necesario adjuntar, entre otros documentos, el título profesional o los certificados de trabajo que acrediten la capacitación del extranjero²⁹ documentos que, de haber sido emitidos en el extranjero, debían contar con la legalización consular o la Apostilla de La Haya.

Sin embargo, y como antes se ha precisado, el Estado peruano estableció lineamientos para el otorgamiento del PTP a favor de las personas de nacionalidad venezolana que se encontraban en el país. Los dispositivos que regularon la emisión del PTP, señalaron que la Superintendencia Nacional de Migraciones debía comunicar al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el otorgamiento del PTP, a efectos que se libere a la persona beneficiaria de las restricciones de carácter laboral. Asimismo, y ante las demoras en la tramitación del PTP, mediante Resolución de Superintendencia N° 0165-2018-IN, se reguló el “Acta de permiso extraordinario de trabajo” (APTE), la cual habilitaba al ciudadano venezolano a trabajador por el plazo de sesenta días, mientras se encontraba en trámite su PTP.

En virtud a lo anterior, y de acuerdo con los principios y objetivos de la Política Nacional Migratoria 2017-2015 a la que antes hemos hecho referencia, con fecha 15 de junio de 2018, el Ministerio de Trabajo y Promoción del

multilaterales celebrados por el Gobierno del Perú, prestare sus servicios en el país; g) Al inversionista extranjero, haya o no renunciado a la exportación del capital y utilidades de su inversión, siempre que ésta tenga un monto permanente durante la vigencia del contrato no menor de 5 UIT; h) Los artistas, deportistas y en general aquellos que actúen en espectáculos públicos en el territorio de la República, durante un período máximo de tres meses al año. El personal comprendido en este artículo no está sujeto al trámite de aprobación de los contratos ni a los porcentajes limitativos establecidos en el artículo 4 de la presente Ley.”

29 Esta exigencia estuvo vigente hasta la emisión del Decreto Legislativo N° 1246 que aprobó diversas medidas de simplificación administrativa, publicado el 10 de noviembre de 2016.

Empleo emitió un comunicado difundido a través de su página web y sus redes sociales, informando que los ciudadanos venezolanos que cuenten con el PTP o el APTE, o la condición de Refugiados, podrían trabajar dependientemente sin necesidad de realizar el procedimiento de aprobación de contrato de personal extranjero, ni trámite adicional alguno ante la Autoridad Administrativa de Trabajo. En dicho sentido, a partir de la fecha referida, no existió obligación alguna de someter a aprobación del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el contrato de trabajo suscrito con ciudadanos venezolanos que contaban con el PTP o el APTE.

El criterio adoptado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, fue posteriormente formalizado mediante la emisión del Resolución Ministerial N° 176-2018-TR de fecha 05 de julio de 2018. A través de dicha Resolución, se precisó que la liberación de las restricciones laborales a que se referían las normas emitidas por el Sector Interior (dentro del que se encuentra la Superintendencia Nacional de Migraciones), no comprendían los límites porcentuales y la contratación temporal del Decreto Legislativo N° 689. Asimismo, se señaló que durante la vigencia del contrato de trabajo regulado por dicha Resolución, podría iniciarse el procedimiento de aprobación y registro del contrato de trabajo de personal extranjero regulado por el Decreto Legislativo N° 689; es decir, iniciar el procedimiento de aprobación y registro del contrato de trabajo ante el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para los ciudadanos venezolanos beneficiarios del PTP o del APTE, resultaba facultativo.

Posteriormente, y con la emisión del Decreto Supremo N° 008-2018-TR, se estableció que los contratos de trabajo con extranjeros se consideraban aprobados desde su presentación a la Autoridad Administrativa de Trabajo³⁰ a través del Sistema Virtual de Contratos de Extranjeros³¹, lo cual aceleró la

30 En la práctica, y de forma previa a la masiva migración de venezolanos, los contratos de trabajo de extranjeros eran aprobados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en un plazo de 5 días hábiles conforme lo establecía el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de dicha entidad, lo cual se extendió hasta en 2 meses debido a la falta de recursos técnicos y humanos. Por ello, la modificación realizada con el Decreto Supremo N° 008-2018-TR fue un acierto que redundó de forma positiva en la tramitación de la calidad migratoria de Trabajador Residente por la que muchos venezolanos optaban al encontrar trabajos formales, ya que obtener la aprobación de su contrato de trabajo era un requisito para iniciar el cambio de calidad migratoria ante la Superintendencia Nacional de Migraciones.

31 El Sistema Virtual de Contratos de Extranjeros – SIVICE entró en funcionamiento el 16 de noviembre de 2020. Hasta ese momento, los contratos de trabajo con extranjeros eran presentados de manera virtual a través de la mesa de partes virtual del Ministerio de Trabajo y Promoción del

contratación y los trámites migratorios de los ciudadanos venezolanos que no contaban con PTP ni APTE.

En lo que respecta a la supervisión del cumplimiento de las obligaciones laborales a favor de los trabajadores venezolanos, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), aprobó mediante Resolución de Superintendencia N° 235-2019-SUNAFIL, el Protocolo N° 005-2019-SUNAFIL/INII, “Protocolo de fiscalización del cumplimiento de las disposiciones referentes a la contratación de trabajadores extranjeros”, reconociendo como calidad migratoria habilitante en el caso de ciudadanos de nacionalidad venezolana, el PTP o el APTE, y señalando que en relación a aquellos, no se requeriría la verificación de la aprobación del contrato de trabajo.

4. CONCLUSIONES

- Pese a las importantes migraciones recibidas por Perú en los siglos XIX y XX, ninguna se comparó a la venezolana producida de manera masiva a partir del año 2017.
- El Estado peruano, entre el 2017 y la primera mitad de 2019, condujo una política migratoria de apertura con los venezolanos, flexibilizando las normas y procedimientos migratorios con la finalidad de que residan de manera regular en nuestro país. Dicha política se endureció al limitar durante el último semestre de 2019, el ingreso a aquellos que contaban con visa de turismo, humanitaria o de cualquier otra clase.
- Sin perjuicio de lo señalado, la política migratoria permite que extranjeros en situaciones de vulnerabilidad, en su gran mayoría ciudadanos venezolanos, puedan residir legalmente en Perú al obtener la calidad migratoria Especial, la misma que les permite realizar actividades en el país, así como contar con afiliación al SIS al ser identificados con un carné de extranjería.

Empleo y, antes de la declaración del Estado de Emergencia Sanitaria por la pandemia del coronavirus, de manera física en la sede de dicha entidad.